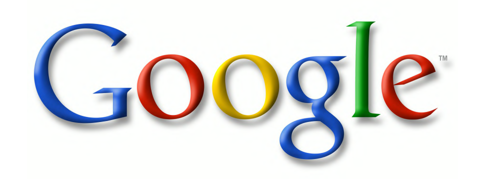
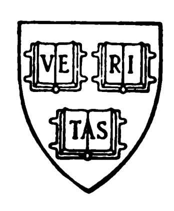
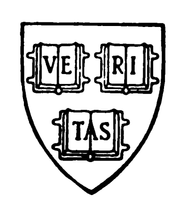





VE RI
TAS


VE
RI
TAS

LES

DOUANES

CHEZ LES ROMAINS

PAR

FABIEN THIBAULT

Docteur en Droit

PARIS

ERNEST LEROUX, ÉDITEUR

28, RUE BONAPARTE, 28

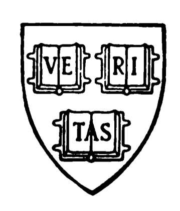
1888

A MONSIEUR

M. CHAUMELIN

Directeur des Douanes à Paris

Hommage respectueux


VE RI
TAS

LES

DOUANES

CHEZ LES ROMAINS

PAR

FABIEN THIBAULT

Docteur en Droit

PARIS
ERNEST LEROUX, ÉDITEUR
28, RUE BONAPARTE, 28

1888

LES

DOUANES

CHEZ LES ROMAINS

PAR

FABIEN THIBAULT

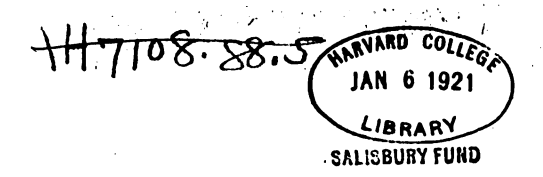
Docteur en Droit

PARIS

ERNEST LEROUX, ÉDITEUR

28, RUE BONAPARTE, 28

1888



A MONSIEUR

M. CHAUMELIN

Directeur des Douanes à Paris

Hommage respectueux

PRÉFACE

Notre époque manifeste une tendance marquée pour l'étude de la civilisation des peuples. Les sages y cherchent des leçons pour l'avenir ; tous y trouvent un aliment à leur curiosité, et, d'ailleurs, de cette vue sur le passé, il résulte une sorte de bienveillance d'esprit qui fait considérer le temps présent avec moins de rigueur. Cette dernière considération a surtout son importance, alors qu'il s'agit d'un impôt que beaucoup de gens trouvent vexatoire, qui est en tout cas gênant. On innove peu en matière fiscale ; la douane n'est pas d'invention récente, et peut-être sera-t-on moins disposé à se plaindre des rigueurs de celle de nos jours, lorsqu'on verra combien la perception de ses droits se faisait jadis, avec moins de régularité et moins de justice.

Appelé par nos fonctions à étudier les questions de droit douanier, nous avons été naturellement amené, en remontant l'ordre des temps, à examiner ce qui se passait sous les Romains, nos

pères, en administration. Après nous être aperçu qu'envisagées dans leurs transformations aux différentes époques, les institutions en reçoivent, même pour l'heure présente, de vives clartés, nous nous sommes proposé d'écrire l'histoire de la douane chez les Romains.

Nous n'avons pas la prétention d'apporter sur toutes choses des vues nouvelles. Notre travail a été facilité par d'importantes publications antérieures. Nous devons l'expression de notre reconnaissance, pour leurs savants travaux, qui nous ont été d'un si grand secours, à MM. Humbert, Naquet, Héron de Villefosse, Cagnat, Vigié, etc. Nous ne nous sommes pas toutefois borné à résumer leurs conclusions : nous les avons examinées, discutées, quelquefois même nous nous sommes trouvé d'un avis différent. Nous avons apporté entre autres des aperçus nouveaux sur l'existence même des douanes pendant les premiers siècles de la République, sur le mode d'établissement de l'impôt en Italie, sur l'organisation des sociétés de publicains, sur l'époque à laquelle ces sociétés ont commencé à affermer les revenus de l'Etat et sur le retour au système de la Régie, c'est-à-dire de la perception de l'impôt par des fonctionnaires publics. Mais nous nous sommes surtout appliqué à mettre en lumière, en écartant certains textes qui nous ont semblé ne pas se rapporter à ce sujet, les règles de procédure spéciales

aux contestations qui s'élevaient entre les publicains et les redevables et à déterminer les juridictions devant lesquelles ces contestations devaient être portées, heureux si nous ne sommes pas resté trop au-dessous de la tâche que nous nous sommes imposée et si nous réussissons à épargner à nos lecteurs un peu de la peine que nous avons eue à réunir les éléments de ce modeste travail.

INTRODUCTION

Dans leur acception générale, les impôts de douane sont ceux qu'un État perçoit à l'occasion de l'importation de marchandises étrangères ou de l'exportation de marchandises indigènes. Mais cette définition est formulée en termes beaucoup trop étroits, pour être appliquée aux impôts que l'on désignait à Rome sous le nom de *portoria*. On comprenait, en effet, sous cette dénomination trois taxes différentes : les douanes[1], les octrois[2] et les péages[3]. Malgré cette dénomination commune, les textes établissent très clairement une distinction entre les impôts qui alimentaient le Trésor public et ceux dont le produit était versé dans la caisse d'une cité. Nous mettrons ce point en lumière lorsque nous rechercherons à quel pouvoir il appartenait de créer de

(1) Suétone, *César*, § 43. « Peregrinarum mercium portoria instituit. » Cicéron, *In Verrem*, II, 70. « Eaque sine portorio Syracusis erant exportata. »

(2) *Lex Antonia de Termessibus*, § 7. « Quam legem portorieis terrestribus maritimeisque Termenses majores Pisidæ capiundeis intra suos fineis deixserint.

(3) *Loi*, 60, § 8 ; Dig, XIX, 2.

nouvelles taxes, et lorsque nous verrons les empereurs exercer un prélèvement sur les revenus des municipes.

Mais les Romains n'ont jamais établi de différence entre les droits de douane et les péages; et cette différence, aujourd'hui si profonde, ne devait pas exister : Les *portoria*, répondant à un but purement fiscal, consistaient en un impôt sur le transit, tandis que notre droit moderne, où domine l'idée de protection de l'industrie nationale, affranchit de toute taxe les marchandises qui, après avoir franchi les frontières, retournent à l'étranger et réduit ainsi les impôts de douane à une taxe de consommation sur certaines marchandises étrangères.

Ces impôts appartiennent aujourd'hui à la classe des impôts indirects. A Rome, les *portoria* appartenaient à celle des *vectigalia*.

Mais si l'on peut traduire le mot *portorium* par le mot « douane » aucune expression française ne répond au terme générique de *vectigal*, qui comprenait, outre les impôts que nous appelons indirects, toute la série des revenus du domaine public et des redevances auxquelles les particuliers étaient astreints pour profiter de certains avantages que leur offrait le fonctionnement d'un service public.

Les Romains, en effet, n'ont pas établi, comme nous, une distinction profonde entre les impôts proprement dits et les revenus du domaine de l'État. Les idées d'impôt et de redevance étaient connexes, le peuple romain exigeant une contribution du détenteur du sol, en vertu de son droit de propriété.

BIBLIOGRAPHIE

BURMANN. — *De Vectigalibus populi romani.* Leidæ, 1734.

G. HUMBERT. — *Les Douanes et les Octrois chez les Romains* (extrait du *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*). Toulouse, 1867.

H. NAQUET. — *Des Impôts indirects chez les Romains sous la République et sous l'Empire.* Paris, 1875.

A. HÉRON DE VILLEFOSSE. — *Le Tarif de Zraïa* (extrait des *Comptes rendus de la Société de Numismatique et d'Archéologie*, année 1875, tome VI) et Paris, 1878.

R. CAGNAT. — *Étude historique sur les Impôts indirects chez les Romains.* Paris, 1882.

VIGIÉ. — *Des Douanes dans l'Empire romain* (extrait du *Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie*, tomes V et VI). Montpellier, 1882 et 1883.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PORTORIUM

Ainsi que le démontre M. Mommsen, Rome n'a jamais eu à souffrir le voisinage d'une cité indépendante entre elle et la côte[1]. Il réduit aussi à néant la légende qui attribue à Ancus Marcius la gloire d'avoir étendu jusqu'à la mer le territoire romain et d'avoir fondé Ostie à l'embouchure du Tibre[2]. La possession de l'embouchure de ce fleuve est une conséquence de la situation même de Rome, et cette situation qui lui permettait d'offrir « une escale facile aux bateliers descendus par le fleuve et un refuge, plus sûr que les autres refuges de la côte, aux petits navires d'alors fuyant devant les pirates de la haute mer », fut l'une des causes principales de sa grandeur.

Entre cette opinion qui s'appuie sur des données certaines, qui explique même la légende qu'elle condamne et le récit fabuleux de Tite-Live, où des cités sont fondées en un jour, il ne semble pas qu'on puisse hésiter.

(1) Tite-Live, Livre I, § 33. « Silva Mæsia veientibus adempta, usque ad mare imperium prolatum, et in ore Tiberis Ostia urbs condita. »

(2) Mommsen, *Hist. romaine*, trad. par A. Alexandre, I, p. 65.

Nous admettons donc que Rome naissante eut son port à Ostie, refuge pour les petits bâtiments qui commerçaient dans ces parages. Mais cette protection qui a dû lui coûter bien des travaux et des luttes, à une époque où la piraterie était du droit des gens, on ne peut supposer qu'elle l'ait offerte gratuitement, surtout aux étrangers. C'est dans la redevance, sorte de contribution de guerre, que les navigateurs devaient payer aux maîtres de l'embouchure du Tibre, que nous croyons apercevoir l'origine du *portorium.*

Malgré la haute antiquité que nous leur reconnaissons, les *portoria* ne furent pas les premiers revenus de l'*ærarium.* Pline rapporte, en effet, que l'on ne connut longtemps d'autre *vectigal* que le droit moyennant lequel tout citoyen pouvait envoyer ses bestiaux dans les pâturages de l'État, droit désigné plus spécialement sous le nom de *scriptura* [1].

Ce point est mis hors de doute par ce précieux texte de Pline ; mais le mot *vectigal* dont il se sert, étant employé dans la langue latine par opposition à celui de *tributum* ou impôt direct, nous retrouvons tout entière la question de savoir lesquels des impôts directs ou des impôts indirects apparurent les premiers dans l'histoire des finances de Rome.

Elle nous paraît insoluble dans l'état actuel des sources. Ces deux branches de revenus ont coexisté à l'époque royale, antérieurement aux réformes de

(1) Pline, XVIII, 3. « Etiam nunc in tabulis censoriis pascua dicuntur omnia ex quibus populus reditus habet, quia diu hoc solum vectigal fuerat. »

Servius Tullius. Les *vectigalia* ne pouvaient suffire aux dépenses occasionnées par les expéditions peu lointaines, mais si fréquentes de cette époque. Nous en avons la preuve par quelques vers d'Ovide, dont nous tirerons plus loin d'autres conséquences, et dans lesquels le poète raconte que, grâce à l'absence de fonctionnaires chargés de la surveillance des pâturages publics, les propriétaires se dispensaient généralement de faire la déclaration du bétail qu'ils y envoyaient, et éludaient ainsi le paiement de la redevance établie au profit de l'État[1].

D'un autre côté, le revenu du port d'Ostie devait être bien minime, lorsque Rome était en guerre avec les autres cités du Latium ou de l'Étrurie. On est dès lors amené à conclure que l'impôt direct ou capitation remonte, comme les *vectigalia*, à la plus haute antiquité.

Mais quelques auteurs[2] sont enclins à penser qu'il ne constituait qu'une source de revenus exceptionnelle, à laquelle on ne recourait que lorsque le produit des autres impôts était insuffisant pour faire face aux frais d'une expédition coûteuse. Cette opinion est rendue très vraisemblable par un passage de Denys

(1) Ovide, *V Fast.*, vers 282 et suivants :

« Sed jam de vetito quisquam parabat opes,
Venerat in morem, populi depascere saltus,
Idque diu licuit, pœnaque nulla fuit.
Vindice servabant nullo sua pabula vulgus,
Jamque in privato pascere inertis erat. »

(2) M. Humbert. (*Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines*, de Daremberg et Saglio. V° Ararium).

d'Halicarnasse, où l'historien rapporte que les citoyens les plus pauvres étaient écrasés par les lourdes contributions qu'ils avaient à payer en cas de guerre [1]. D'autres textes cependant mentionnent les mêmes plaintes de ceux que l'on appela plus tard *proletarii* et *capite censi*, sans laisser supposer que les charges, dont souffraient ces classes de citoyens fussent le résultat de circonstances exceptionnelles [2].

Il nous semble donc impossible de décider si, antérieurement aux réformes financières de Servius Tullius, un impôt direct a existé d'une façon permanente à côté des *vectigalia* ou si, au contraire, il a eu le caractère anormal des *superindictiones* ou *extraordinaria munera* du Bas-Empire.

Examinons maintenant, dans leur ordre chronologique, les différentes phases de l'histoire des *portoria*.

Cet impôt qui, selon nos conjectures, remonte à une époque très reculée, survécut à la réforme financière de Servius Tullius. Mais, contrairement à notre opinion, on admet généralement qu'il disparut en l'an 244 sous le consulat de P. Valerius et T. Lucretius, époque à laquelle les patriciens sentirent la nécessité de s'attacher la plèbe par une mesure libérale.

(1) Denys d'Halicarnasse, IV, 3, 10. « καὶ οἱ τὰ ἀλλότρια ἀποδιδοντες οἵδε, ἀνειμένοι τῶν εἰσφορῶν των ἐις τοὺς πολέμους ὅτι τιμήσασθαι τοὺς βίους ἀναγκασθήσονται, καὶ ἀπὸ τῶν τιμημάτων τὰς εἰσφορὰς συνεισφέρειν. »

(2) Tite-Live, I, 42. « Censum enim instituit, rem saluberrimam tanto futuro imperio ; ex quo belli pacisque munia non viritim, ut ante, sed pro habitu pecuniarum fierent. »

Les motifs de cette mesure ne laissent aucun doute : Effrayé par l'approche de l'armée de Porsenna, le Sénat craignit une défection des citoyens, que la misère poussait à désirer un changement des institutions. Aussi s'occupa-t-il d'assurer les approvisionnements de blé et retira-t-il à des particuliers, qui en abusaient, le monopole de la vente du sel, dont le prix fut, dès lors, fixé par les magistrats. Tite-Live ajoute qu'il affranchit la plèbe du *tributum* et des *portoria*, tout le poids des impôts devant à l'avenir être supporté par les riches [1].

On aperçoit aisément la sagesse de la décision qui fit remise de l'impôt direct à toute une catégorie de citoyens indigents. Mais pour quels motifs le Sénat aurait-il, dans ces circonstances difficiles, abandonné le produit des douanes ou péages qui se percevait aux limites du territoire romain et à l'embouchure du Tibre? Quel avantage la plèbe de la ville aurait-elle retiré de l'abolition de ces droits, qui n'atteignaient qu'un petit nombre de citoyens et le plus souvent peut-être des étrangers commerçant avec Rome?

D'ailleurs, si l'on prenait ici le mot *portoria* dans le sens large que nous lui avons précédemment attribué, il n'existerait pas de corrélation entre les quatre

(1) Tite-Live, II, 9. « Multa igitur blandimenta plebi per id tempus ab senatu data : annonæ in primis habita cura, et ad frumentum comparandum missi, alii in Volscos, alii Cumas. Salis quoque vendendi arbitrium, quia impenso pretio venibat, in publicum omne sumptum, ademptum privatis. Portoriisque et Tributo plebs liberata, ut divites conferrent, qui oneri ferendo essent. »

mesures prises par le Sénat, corrélation qu'aperçoit cependant l'historien, car il les qualifie indistinctement de *blandimenta plebi.* On ne saurait considérer, comme un moyen d'obtenir la popularité, la suppression des impôts de douane, qui ne pouvaient atteindre que bien faiblement les plébéiens, auxquels l'État fournissait, dès cette époque, le principal objet d'alimentation.

Enfin, Denys d'Halicarnasse [1], qui traite avec développement de la politique romaine à l'époque de la guerre de Porsenna, n'indique pas qu'une des sources de revenus de l'État ait été complètement supprimée ; il rapporte simplement que le Sénat accorda à la plèbe l'immunité des impôts et des charges ou corvées qui l'accablaient.

Nous sommes ainsi amené à penser que le mot *portorium* est employé par Tite-Live dans le sens d'*ansarium* ou impôt sur les marchandises mises en vente dans les marchés publics, sens qui, d'ailleurs, se rencontre dans Pline [2]. Et, ce qui nous confirme dans cette opinion, c'est que cet impôt fut toujours impopulaire; car, rétabli par Caligula [3], il souleva de telles clameurs dans la plèbe qu'on finit par le

(1) Denys d'Halicarnasse, V. 4, 4. « καὶ γὰρ ἀτελεῖς αὐτοὺς ἁπάντων ἐψηφίσαντο εἶναι τῶν κοινῶν τελῶν, ὅσα βασιλευομένης τῆς πόλεως ἐτέλουν, καὶ ἀνεισφόρους τῶν εἰς τὰ στρατιωτικὰ καὶ τοὺς πολέμους ἀναλισκομένων ἐποίησαν. »

(2) Pline, *Hist. nat.*, XIX, 19, 7. « Itaque Hercule nullum macelli vectigal majus fuit Romæ, clamore plebis incusantis apud omnes principes, donec remissum est portorium mercis hujus. »

(3) Suetone, *Caligula*, 40. « Pro edulis, quæ tota urbe venirent, certum statutumque exigebatur » [vectigal].

supprimer. Nous ignorons, il est vrai, si cette suppression fut totale ou partielle, car, dans le passage de Pline, il n'est question que de la taxe sur la vente des légumes.

Il est donc vraisemblable, sinon certain, que les *portoria* proprement dits survécurent à la réforme financière effectuée à l'époque de la guerre contre Porsenna. Aussi ne sommes-nous pas surpris de les retrouver au VIe siècle de Rome, sans qu'aucun auteur ait fait mention de leur rétablissement.

Il y aurait lieu, en effet, de s'étonner que Tite-Live n'eût pas rapporté un événement de cette importance, quand il nous transmet les actes des censeurs mettant en adjudication le produit des douanes de Pouzzoles et de Capoue [1]. Avec l'agrandissement du territoire romain, les *portoria* prirent un développement considérable. De nouveaux bureaux de perception furent créés en Italie [2] et dans les provinces où l'on avait soin, d'ailleurs, de conserver ceux qui existaient avant la conquête.

A partir de l'an 587 de Rome, époque à laquelle les richesses enlevées à la Macédoine permirent de supprimer le *tributum* [3], les seuls impôts perçus en Italie furent la *vicesima libertatis* et les *portoria*.

(1) Tite-Live, XXXII, 7. « Portoria venalium Capuæ Puteolisque, item castrorum portorium, quo in loco nunc oppidum est, fruendum locarunt. »

(2) Tite-Live, XL, § 51. « Portoria quoque et vectigalia iidem multa instituerunt. »

(3) Pline, *Hist. nat.*, XXXIII, 17. « Intulit Æmilius Paulus, Perseo rege victo, e Macedonico prædæ H-S MMCCC, a quo tempore populus romanus tributum pendere desiit. »

Ces charges parurent même trop lourdes aux Romains, dont le Trésor public était alimenté par les contributions de toute sorte qui accablaient les provinces. En l'an 694, le peuple vota, sur la proposition du préteur Cæcilius Metellus, une loi abolissant les droits de douane et péages de l'Italie [1].

Cette mesure eut certainement l'avantage de faciliter les relations commerciales de Rome avec les autres villes de l'Italie et les contrées voisines, et de donner en même temps satisfaction à l'opinion publique indignée des vexations auxquelles les voyageurs étaient soumis par les agents des publicains [2]. Mais elle ne fut pas également accueillie par ceux qui avaient en mains les destinées de la République. Le Sénat, jaloux de la popularité que s'était acquise Cæcilius Metellus par une proposition funeste aux finances de l'État, songea à lui enlever l'honneur d'attacher son nom à la loi ; il ne mit cependant pas son projet à exécution.

De son côté, Cicéron déplore ce vote, et ses regrets paraissent inspirés par une préoccupation plus élevée que celle de l'intérêt des sociétés de publicains ;

(1) Dion Cassius, XXXVII, § 51. « ταῦτά τε οὖν οὕτως ἐπράχθη, και ἐπειδὴ τὰ τέλη δεινως τήν τε πολιν καὶ τὴν ἄλλην Ιταλίαν ελυπε:, ομεν νόμος ὁ καταλύσας αὐτὰ πᾶσιν ἀρ:στὸς ἐγένετο · τῷ δε στρατηγῷ τῷ ἐσενεγκόντι άυτὸν ἀχθὸμενοι οἱ βουλευτὰὶ (ο γαρ Μέτελλος ὁ Νέπως ἡν) ἠθέλυσαν τό τε ὄνομα αὐτοῦ ἀπαλεῖψαι ἀπὸ τοῦ νόμου, καὶ ἕτερον ἀντεγγάψαι. Καὶ οὐκ επραχθη μεν τοῦτο · καταφανὲς μέντοι πᾶσιν ἐγένετο, ὅτι μηδὲ τὰς εὐεργεσίας παρὰ τῶν φαύλων ἀνδρῶν ἡδέως ἐδέχοντο. »

(2) Cicéron, *Ad Quint. frat.*, I, 1, 11. « Illa causa publicanorum quantam acerbitatem offerat sociis, intelleximus ex civibus, qui nuper in portoriis Italiæ tollendis, nom tam de portorio, quam de nonnullis injuriis portitorum querebantur. »

car le passage où nous trouvons cette critique est extrait d'une lettre à Atticus dans laquelle il signale à son ami la mauvaise administration du Trésor public qu'on prive du revenu des terres de Campanie pour lui donner celui d'une contrée montagneuse de l'Anti-Liban [1].

Aussi la réaction se fit-elle sentir dès qu'on s'aperçut que l'abolition des *portoria* avait profité surtout aux compagnies de marchands et n'avait fait qu'accroître le goût du luxe, en facilitant les relations de Rome avec l'Orient. Et Suétone, qui nous apprend leur rétablissement par César, ne laisse pas supposer qu'il ait été mal accueilli [2]. Ce nouvel impôt était d'ailleurs conçu dans un esprit beaucoup plus élevé que les anciens *vectigalia* que nous connaissons. C'était un droit d'importation sur les marchandises étrangères, on pourrait presque dire sur les marchandises de luxe; car il n'est pas admissible que les denrées indispensables à la vie dont le préfet de l'annone était chargé d'alimenter la ville, y fussent sujettes. Il répondait donc à un triple but : remplir les caisses du Trésor, concourir avec les lois somptuaires à la répression du luxe et diminuer l'exportation de l'or, résultat naturel du ralentissement du commerce d'importation. Quelques années plus tard, pendant le

(1) Cicéron, *Ad Att.*, II, 16, 1. « Portoriis Italiæ sublatis, agro Campano diviso, quod vectigal superest domesticum præter vicesimam? Quæ mihi videtur una conciuncula, clamore pedisequorum nostrorum esse peritura »... « Nunc vero, Sampsicerame, quid dices? Vectigal te nobis in monte Antelibano constituisse agri Campani abstulisse. »

(2) Suétone, *César*, XLIII. « Peregrinarum mercium portoria instituit. »

2

second triumvirat, le besoin d'argent se fit de nouveau sentir. On rétablit les impôts précédemment abolis et l'on en créa de nouveaux. Il n'est pas possible de déterminer le résultat de ces réformes à l'égard du système de douanes organisé en Italie par César ; mais il serait invraisemblable que les triumvirs, que Dion Cassius[1] nous montre obligés de recourir à de nouvelles taxes de tout genre, n'aient pas songé à tirer tout le revenu possible des *portoria* dont la perception est si facile.

Cet impôt redevint odieux, comme auparavant, surtout à cause des abus commis par les fermiers. Aussi Néron eut-il l'idée de le supprimer et de faire, suivant l'expression de Tacite, ce magnifique cadeau au genre humain ; mais le Sénat modéra cet excès de générosité du prince en lui représentant les dangers que courrait l'empire si l'on diminuait les revenus qui servaient au maintien de sa grandeur. On lui fit encore observer que le peuple, qui n'est jamais satisfait, demanderait, bientôt après la suppression des *portoria*, celle du *tributum* ; que ces impôts ayant existé à une époque où le peuple vivait sous ses propres lois, il suffisait, pour lui donner satisfaction, de réprimer les exactions des traitants[2].

Néron fut facilement convaincu par ces contradicteurs d'une hardiesse inaccoutumée, il renonça à son généreux projet et se borna à prendre quelques

(1) Dion Cassius, XLVII, 16. « οὐ μὲν ἀλλὰ τὸ τῶν τελῶν,, τῶν πρότερον μεν ποτε καταλυθέντων, τότε δε αὖθις. Επαναχθέντων. » XLVIII, 34. « καὶ τέλη τινὰ ὑπ' αὐτῶν προσκατεστη »... « καινά τινα τέλη ἐσήγαγον. »
(2) Tacite, *Annales*, XIII, 50 et 51.

mesures pour éviter le retour des abus, mesures dont l'application ne fut pas, d'ailleurs, de longue durée. Le résultat n'en fut cependant pas nul ; car on obtint, ajoute Tacite, l'abolition des quarantièmes, des cinquantièmes et d'autres taxes illégalement perçues par les publicains[1].

Ce dernier passage a donné lieu à bien des controverses. Cujas[2] pense qu'il s'agit de la suppression de la *quadragesima litium*. Mais Ézechiel Spanheim[3] dans une dissertation *de remissis vectigalibus aut reliquis debitorum abolitis nummis imperatorum*, établit, grâce au témoignage de plusieurs médailles, que la *quadragesima litium* fut abolie par Galba. Après avoir ainsi réfuté l'opinion de Cujas, il lui restait à expliquer le passage de Tacite qui nous occupe : « Dans ce passage, dit-il, Tacite veut certainement parler de l'impôt qu'il venait de désigner sous le nom de *portoria*. » Cette conclusion est évidemment fausse, car, comme le fait remarquer Burman[4], Tacite ne peut avoir écrit que les *Portoria* étaient abolis, immédiatement après avoir rappelé que Néron avait renoncé au projet de les supprimer.

Il résulte des discussions auxquelles se sont livrés ces trois auteurs qu'il n'est question dans ce passage ni de l'impôt sur les procès, ni des droits de douane.

(1) Tacite, *Annales*, XIII, 51. « Manet tamen abolitio quadragesimæ quinquagesimæque, et quæ alia exactionibus illicitis nomina publicani invenerant. »

(2) Cujas, *Obs.*, livre VI, 28.

(3) Ezechiel Spanheim, *Dissertationes de præstantia et usu numismatum antiquorum*, dissertation XIII, tome II, pages 549 et 550.

(4) Burman, *De vectigalibus populi romani*, page 62.

Mais à quelles taxes ou plutôt à quelles exactions Tacite fait-il allusion? Nous pensons, avec MM. Révillout et Cagnat[1], que la suppression porta sur des perceptions illégalement faites par les publicains pour couvrir leurs frais d'exploitation. Cicéron rapporte, en effet, que ces exactions avaient été pratiquées par les agents de Verrès[2]; elles durent l'être vraisemblablement par les traitants. Mais il faut reconnaître que cette explication, quoique exacte, n'est peut-être pas suffisante, car, selon Suétone, de véritables impôts furent abolis[3]. Quels étaient-ils? Ce point semble destiné à rester dans le doute. On peut toutefois conjecturer que Néron fit remise au peuple de quelques-unes des nombreuses taxes, d'ailleurs peu connues, qu'avait créées Caligula.

L'existence des *portoria* semble ne plus avoir été mise en discussion jusqu'au moment où Pertinax, suivant le témoignage d'Hérodien, supprima tous les impôts qui se percevaient au passage des fleuves,

(1) Révillout. *Mémoire sur le quarantième des Gaules*, extrait des *Mémoires de la Société archéologique de Montpellier*, année 1866; et Cagnat : *Des impôts indirects chez les Romains*, page 10, note 1.

(2) Cicéron. *In Verrem*, III, 78, « Ex omni pecunia quam aratoribus solvere debuisti, certis nominibus deductiones fieri solebant; primum pro spectatione et collybo; deinde pro nescio quo cerario. Hæc omnia, judices, non rerum certarum, sed furtorum improbissimorum sunt vocabula. Nam collybus esse qui potest, quum utantur omnes uno genere nummorum? Cerarium vero quid? Quomodo hoc nomen ad rationes magistratus, quomodo ad pecuniam publicam allatum est. »

(3) Suétone, Néron, X. « Graviora vectigalia aut abolivit aut minuit. »

dans les ports et sur les routes et rendit ainsi au commerce son ancienne liberté [1].

Burman rapporte ce passage et ajoute : « Il est cependant permis de douter de l'exactitude du récit d'Hérodien ; puisque les lois des juriconsultes postérieurs à Pertinax font mention de cet impôt et qu'Ulpien, l'auteur de la loi 21 *De donationibus inter virum et uxorem*, est d'une époque plus récente. On admettra difficilement que Pertinax ait eu assez peu de souci des finances de l'État pour supprimer tous les impôts de douane, y compris ceux qui se percevaient dans les ports. Aussi pensons-nous que Pertinax ne fit au peuple d'autre faveur que de réduire les impôts que l'avarice de ses prédécesseurs avait accrus dans des proportions considérables et d'ordonner qu'ils seraient perçus, à l'avenir, d'après leur ancien taux » [2].

L'opinion de Burman a certainement pour elle l'attrait de la vraisemblance ; mais il faut remarquer qu'elle est en contradiction formelle avec le texte sur lequel elle s'appuie. Aucune des expressions employées par Hérodien ne permet, en effet, de supposer qu'il s'agit d'une simple réduction d'impôt. Il semble même avoir tenu à indiquer toute l'importance de la réforme de Pertinax, car il énumère les différents impôts supprimés par cet empereur et ne manque pas de citer, après les péages, ceux qui se

(1) Hérodien, II, 15. « Τέλη τε πάντα πρότερον ἐπί τῆς Τυραννίδος εις εμποριαν χρυμάτων ἐπινοηθέντα ἐπί τε ὄχθαῖς ποταμῶν και λίμεσι πολεων, ἔν τε ὁδῶν πορείαις καταλύσας, εἰς τὸ ἄρχαιον καὶ ἐλεύθερον ἀφῆκεν. »

(2) Burman, *op. cit.*, page 54.

percevaient dans les ports, c'est-à-dire les droits de douane proprement dits. Aussi Burman semble-t-il avoir compris la trop grande hardiesse de son système, car il en termine l'exposé par la réflexion suivante : *Vel, quum perbreve ejus fuerit imperium, a sequentibus restituta credibile est.*

Telle est, à notre avis, la seule interprétation qui permette de concilier le passage précité d'Hérodien, avec les nombreux textes qui mentionnent l'existence des *portoria* après le règne de Pertinax. Elle s'accorde, d'ailleurs, avec l'ensemble du récit de l'historien. Il n'est pas incroyable que Pertinax, qui gouverna l'empire avec économie et résista aux exigences des prétoriens, ait pu priver le trésor public d'une partie de ses revenus, lorsque l'on voit Julien réduire dans la proportion de 25 à 7 la quotité de l'impôt [1].

Il est également fort probable que la décision de Pertinax fut rapportée, peut-être avant d'avoir reçu son application dans tout l'empire, par son successeur immédiat Didius Julianus, que le même historien montre ruinant en folles dépenses les finances de l'État. M. Cagnat établit même d'une façon certaine que, pour l'Asie et la Gaule, les droits furent maintenus à leur ancien taux .

Aucun empereur ne reprit le projet de Pertinax. Nous verrons au contraire que ses successeurs élevèrent le taux de l'impôt. Mais les douanes qui, pendant plusieurs siècles, avaient constitué l'une des

(1) Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, page 193.

(2) Cagnat, *op. cit.*, page 11.

principales sources de revenus du trésor public, cessèrent d'être productives quand le commerce fut ruiné dans les provinces, quand les relations de Rome avec l'Éthiopie, l'Inde et la Chine furent interrompues et la navigation tellement abandonnée que les empereurs durent créer des corporations de bateliers, avec des privilèges et l'obligation héréditaire d'y demeurer attaché, pour assurer l'approvisionnement des deux capitales de l'empire.

On est ainsi amené à se demander comment elles survécurent aux réformes fiscales du Bas-Empire, qui accusaient toutes une tendance bien marquée à remplacer l'impôt indirect par l'impôt direct. Nous voyons, en effet, disparaître successivement la *quadragesima litium*, la *vicesima libertatis* et enfin la *vicesima hereditatium*, dont l'abolition, mentionnée au code de Justinien [1], peut être sûrement attribuée à Constantin [2], tandis que les *portoria* se maintinrent en Occident plus longtemps que la domination romaine [3] et passèrent, en Orient, dans la législation fiscale de l'empire byzantin [4].

Ce résultat paraît être dû à deux causes : 1° les impôts de douane ne se percevant que dans un petit nombre de ports ou postes de la frontière, leur re-

(1) Loi 3 princ., Cod. Just., VII, 33.

(2) Poisnel. Recherches sur l'abolition de la *Vicesima hereditatium*. *Mélanges d'archéologie et d'histoire* (École française de Rome, année 1883).

(3) Paul Gaffarel. *De Franciæ commercio regnantibus Karolinis*, page 53 et suivantes.

(4) Plusieurs textes des *Basiliques* (livre LVI, titre Ier) ne peuvent évidemment s'appliquer qu'aux *Portoria*.

couvrement peut être assuré par un personnel peu nombreux; 2° dans un État où, comme l'empire romain, certaines marchandises sont, par mesure politique, prohibées à l'exportation ou à l'importation, un service de police doit être nécessairement établi sur les côtes et les frontières. Or, ce service assure la perception de l'impôt sur les marchandises dont le trafic est autorisé en même temps qu'il arrête ou saisit celles qui sont frappées de prohibition.

En résumé, nous avons vu que les *portoria*, dont l'existence remonte probablement à l'époque où Rome naissante commerçait avec les peuples de l'Étrurie et du Latium, survécurent à toutes ses transformations politiques et même à la chute de l'empire ; car s'ils cessèrent d'exister en Italie, de l'année 694 à la date incertaine de leur rétablissement par César, les provinces n'en furent jamais affranchies.

CHAPITRE II

DU POUVOIR COMPÉTENT

POUR ÉTABLIR L'IMPOT

La recherche des règles de droit public qui ont présidé à l'institution des *portoria* en Italie et dans les provinces nous amène à élargir la question et à examiner d'une façon générale à quel pouvoir il appartenait d'ordonner la levée d'un nouvel impôt.

Avant d'aborder cette étude, il importe de remarquer que les Romains n'ont jamais connu, même à l'époque du gouvernement populaire, une institution analogue au vote périodique d'un budget, vote sans lequel aucune recette ne peut être effectuée.

Le *tributum*, sorte d'impôt de répartition, était régulièrement exigible sans que le peuple renouvelât son consentement [1], la quotité seule variait chaque année, suivant que la guerre avait été plus ou moins favorable aux armes romaines ; on en restituait même une partie aux contribuables lorsque les circonstances le permettaient [2].

(1) Camille Jullian. *Les transformations politiques de l'Italie sous les empereurs*, page 62 et suivantes.

(2) G. Humbert. *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines* (v° *Ærarium*),

Quant aux impôts indirects, une fois établis par les pouvoirs publics compétents, ils n'étaient plus mis en discussion. Les conditions d'exploitation pouvaient subir quelques légères modifications à l'époque du renouvellement des traités passés avec les sociétés de publicains, sans toutefois que le principe de l'impôt ou la quotité du droit fût atteint.

Le chapitre où nous allons examiner les règles du droit public relatives à l'établissement de l'impôt se divise naturellement en quatre paragraphes, correspondant aux quatre grandes périodes de l'histoire politique de Rome : la royauté, la république, le haut empire et le bas empire.

1° *Période royale* : Le roi est le seul magistrat du peuple romain. Les pouvoirs illimités qu'il reçoit de la *lex curiata de imperio* ne sont tempérés que par la *mos majorum*. C'est donc la coutume seule qui règle les rapports du pouvoir royal avec le Sénat et le peuple. Le Sénat n'était alors qu'un corps consultatif auquel le roi demandait son avis lorsqu'il le jugeait à propos [1]. Quant aux comices, ils devaient être consultés sur toutes les affaires importantes. C'est à ces assemblées qu'il appartenait d'autoriser un citoyen *sui juris* à se donner en adrogation à un autre [2], d'approuver le testament d'un *paterfami-*

(1) Tite-Live, I, 49 : « Hic enim regum primus traditum a prioribus morem de omnibus senatum consulendi solvit : Domesticis Consiliis rempublicam administravit. »
(2) Gaius, I, § 99.

lias[1], de décider de la paix ou de la guerre[2].

Nous ne trouvons, il est vrai, aucun texte indiquant que, pendant la période royale, le peuple ait voté lui-même un impôt. Mais les frais qu'entraînaient les expéditions militaires, constituant alors la principale dépense de l'État, il est très probable que les comices, appelés à donner leur assentiment à la guerre que le roi proposait d'entreprendre, consentaient en même temps à en supporter les charges pécuniaires.

Tarquin, suivant Tite-Live, s'affranchit de l'usage de consulter le peuple et le Sénat, fit, à son gré, la guerre, la paix et les alliances ; mais aucun historien ne rapporte que ce prince ait créé quelque nouvel impôt. Nous savons, au contraire, qu'il eut recours, pour réparer les finances de l'État qu'il avait ruinées par ses grands travaux, à un expédient, la guerre contre Ardée, une des plus riches cités de l'Italie[3].

2° *Sous la république*. — C'est pendant cette longue période de la république, période d'agitation et de transformation lente, que la question présente le plus de difficultés et d'incertitude. Son étude embrasse celle des pouvoirs du peuple, du Sénat et

(1) *Institutes* de Justinien, II, 10, § 1.

(2) Tite-Live, I, 49 : Bellum, pacem, fœdera, societates per se ipse cum quibus voluit, injussu populi ac Senatus, fecit, diremitque. »

(3) Tite-Live, I, 57 : « Ardeam Rutuli habebant, gens, ut in ea regione atque in ea ætate, divitiis præpollens : eaque ipsa causa belli fuit, quod rex Romanus tum ipse ditari, exhaustus magnificentia publicorum operum, tum præda delinire popularium animas studebat. »

d'une des plus importantes magistratures, la censure. Le premier auteur qui l'ait abordée, à notre connaissance, du moins, est P. Manuce dans son traité *De Senatu*. Son opinion, qui a été combattue et presque abandonnée, nous semble contenir une large part de vérité; elle mérite, en tout cas, d'être citée et discutée :

« Le Sénat ne pouvait, dit-il, créer un impôt, fût-il à la charge d'une nation vaincue, sans le consentement du peuple. On sait, en effet, que les Mamertins ont payé une certaine somme d'argent en vertu d'un sénatus-consulte et d'une loi et que c'est par un sénatus-consulte et par les lois *Terentia* et *Cassia*, que les villes de Sicile ont été obligées de vendre, à un prix déterminé, du blé au peuple romain... »

« Le Sénat ne pouvait disposer des revenus publics sans l'assentiment du peuple, tandis que le peuple pouvait le faire sans l'assentiment du Sénat. Aussi, pendant son consulat, César distribua-t-il à la plèbe le territoire de Stella et de la Campanie, non en vertu d'un sénatus-consulte, mais en vertu d'une loi. C'est également au moyen d'une loi, et non d'un sénatus-consulte qu'il fit remise du tiers de leur redevance aux publicains que l'ambition avait poussés à se charger de la ferme des impôts. Or, s'il en avait eu le droit, César eût fait voter par le Sénat ce qu'il a fait voter par le peuple [1]. »

Manuce commet certainement une double erreur

(1) Manutius. *De Senatu*, cap. x.

lorsqu'il confond le droit des provinces et celui de la capitale et lorsqu'il veut établir une corrélation entre les recettes et les dépenses publiques [1].

Pour éviter cette confusion, nous subdiviserons ce paragraphe et nous étudierons séparément l'établissement de l'impôt à Rome et dans les provinces.

1° *A Rome et en Italie.* — Nous pensons avec Manuce qu'aucun nouvel impôt ne pouvait être levé sans le consentement du peuple. Pendant toute la durée de la période républicaine on n'eut l'occasion d'appliquer cette règle que dans deux circonstances, la création de la *vicesima libertatis* et le rétablissement des *portoria* en Italie.

Or, Tite-Live nous apprend que le premier de ces impôts fut voté, sur la proposition du consul Manlius Capitolinus, par l'armée réunie par tribus au camp de Sutrium [2]. Ce vote souleva, il est vrai, des protestations surtout de la part des tribuns ; mais ceux-ci ne contestaient pas au peuple le droit d'établir un nouvel impôt : ils reprochaient simplement à Manlius de n'avoir pas provoqué dans la forme ordinaire le suffrage des comices.

Quant à l'impôt sur les marchandises étrangères

(1) Sur le droit de disposer des revenus de l'Etat, voir Willems : *Le Sénat de la République romaine*, page 379 et suivantes.

(2) Tite-Live, VII, 16 : « Ab altero consule nihil memorabile gestum : nisi quod legem novo exemplo, ad Sutrium in castris tributum de vicesima eorum qui manumitterentur, tulit. Patres, quia ea lege haud parvum vectigal inopi ærario additum esset, auctores fuerunt. Cæterum tribuni plebis, non tam lege quam exemplo moti, ne quis postea populum ævocaret, capite sanxerunt. »

importées en Italie, dont Suétone mentionne le rétablissement dans un passage déjà cité, il était lié au système des lois somptuaires proposées par César. Il dut donc être soumis au vote des comices.

Burman, qui s'est appliqué à réfuter l'opinion de Manuce, attribue, au contraire, au Sénat le droit que nous croyons avoir été exercé par le peuple [1]. Il s'appuie sur des passages de Suétone et de Tacite se rapportant, l'un au règne de Tibère, l'autre à celui de Néron, c'est-à-dire à une époque où « les comices avaient été transportés au Sénat [2] ». On ne saurait donc en tirer un argument pour déterminer, sous la république, le degré d'autorité du peuple et du Sénat en matière d'impôts. Il cite, il est vrai, un texte de Polybe [3], relatif à la forme du gouvernement et aux attributions des trois grands pouvoirs de l'État. Ce texte établit que le Sénat dispose du trésor public, *habet curam ærarii*, suivant l'expression fort exacte de Burman, en contrôle les recettes et les dépenses, mais rien au delà. On ne peut donc pas en conclure que cette assemblée, qui ne perdit jamais entièrement son caractère de corps consultatif, ait eu le droit de voter des impôts, alors qu'on ne rencontre aucun sénatus-consulte sur la matière. Aussi, M. Villems, qui pense que ce droit compétait au Sénat,

(1) Burnam, *Op. cit.*, page 95.

(2) Tacite. *Annales*, I, 15 : « Tum, primum e campo comitia ad patres translata sunt. »

(3) Polybe, VI-13. « Καὶ μὴν ἡ Σύγκλητος πρῶτον μὴν ἔχει τὴν τοῦ ταμείου κυρίαν. Καὶ γὰρ τῆς εἰσόδου πάσης αὕτη κρατεῖ καὶ τῆς ἐξόδου παραπλησίως. »

reconnaît-il que celui-ci n'en a jamais usé [1].

Il reste à déterminer la part d'autorité revenant aux censeurs et à préciser le sens de quelques passages de Tite-Live, qui, s'ils étaient pris à la lettre, feraient attribuer à ces magistrats un pouvoir égal à celui du peuple.

Burman refuse, avec raison, selon nous, le *jus vectigalia instituendi* aux magistrats, et il ajoute : « Les censeurs faisaient percevoir ou donnaient à bail les *vectigalia*, ils avaient en cette matière un pouvoir d'administration ; car, bien que certains passages des auteurs semblent attribuer à ces magistrats le droit d'établir des impôts, il est plus exact de dire que les mesures de cette nature étaient prises par le Sénat, sur la proposition et grâce à l'influence des censeurs. » Cette explication doit être tout d'abord rejetée, car un texte d'Aulu-Gelle constate formellement que les censeurs n'avaient pas le *jus senatus habendi* [2].

M. Humbert a envisagé la question au même point de vue que Burman, mais il a évité toute contradiction avec Aulu-Gelle, en accordant aux censeurs le droit de soumettre leurs propositions, non pas au

(1) Villems. *Le Sénat de la République romaine*, page 361.

(2) Aulu-Gelle, XIV, 7 : « Primum ibi ponit, qui fuerint, per quos more majorum senatus haberi soleret ; eosque nominat : dictatores, consules, prætores, tribunos plebis, interregem, præfectum urbi ; neque alii præter hos, jus fuisse dixit facere senatusconsultum ; ..... addit deinde, extraordinario jure tribunos quoque militares, qui pro consulibus fuissent, item decemviros, quibus imperium consulare tum esset, item triumviros reipublicæ constituendæ causa creatos, jus consulendi senatum habuisse. »

Sénat, mais au peuple. « Ils ne pouvaient, dit-il, convoquer ni le Sénat ni les comices par curies, mais on leur permettait de convoquer les comices par centuries, pour proposer des lois relatives aux finances[1]. »

Cette seconde explication ne repose que sur un passage de Zonaras[2], historien byzantin du XIIe siècle de l'ère chrétienne, passage dans lequel il n'est, d'ailleurs, pas question des finances de l'État; tandis qu'elle se trouve en contradiction avec les textes les plus précis sur les attributions des magistrats. Cicéron, qui énumère dans son *De legibus* les magistrats auxquels doit appartenir le *jus agendi cum populo patribusque*, ne cite pas les censeurs[3]. Or, on sait que la constitution idéale, dont il trace les règles, n'est autre que celle de Rome.

Varron, après avoir décrit dans son traité *De lingua latina* les formules de convocation des comices centuriates par un questeur, ajoute quelques réflexions sur les circonstances dans lesquelles les autres magistrats pouvaient ordonner ces réunions[4]; il ne manque pas de dire que la convoca-

(1) *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines* (v° *Censor*).

(2) Zonaras, VII, 19 : « Καὶ τὸν δῆμον ἐπὶ τέ νόμων συνήθροιζον. »

(3) Cicéron. *De legibus*, III, 4 : « Cum populo patribusque agendi jus esto consuli prætori, magistro populi equitumque, eique quem produnt patres consulum rogandorum ergo. »

(4) Varron. *De lingua latina*, VI : « Sed ad comitia tum vocatur populus ideo quod alia de causa hic magistratus (quæstor) non potest exercitum urbanum convocare ; censor, consul, dictator, interea potest, quod censor exercitum centuriato constituit quinquennalem quum lustrare et in urbem ad vexillum ducere debet ; dictator et consul in singulos annos, quod hic exercitui imperare potest quo eat. »

tion quinquennale, faite par les censeurs, avait pour but l'opération du recensement. Aucun mot de ce texte ne laisse, d'ailleurs, supposer que les centuries fussent réunies par ces magistrats pour légiférer sur des questions de finances. Enfin, Zonaras, lui-même, parlant des attributions financières des censeurs, rapporte seulement qu'il leur appartenait de donner à bail les impôts publics[1] ; or, s'il avait eu l'intention de dire que ces magistrats avaient qualité pour proposer des lois en matière de finances, il l'aurait vraisemblablement dit à cette place, au lieu de passer à l'examen de leurs attributions essentielles.

Quelles sont donc ces propositions de loi auxquelles il est fait allusion dans le passage cité plus haut? On en est réduit aux conjectures. La plus vraisemblable, selon nous, est que l'historien avait en vue les modications que les censeurs ont plusieurs fois apportées à l'organisation primitive des centuries, modifications qu'ils faisaient peut-être approuver par un vote des comices. On comprend dès lors que la plupart des auteurs n'aient vu dans cet acte qu'une des phases de l'opération du recensement, et n'en aient pas fait l'objet d'une mention spéciale. Quant aux passages où Tite-Live dit, en parlant des censeurs, *portoria instituerunt*[2], il est facile d'en

(1) Zonaras, VII, 19 : « Εξῆν δὲ ἀυτοις τάς τε προσόδους τὰς κοινὰς ἐχμισθοῦν. »

(2) Tite-Live, XL, 51 : « Portoria quoque et vectigalia iidem multa instituerunt. » — Velleius Paterculus, II, 6 : « Nova constituebat portoria. »

déterminer la portée, sans recourir à des suppositions telles que celles d'un projet de loi ou de sénatus-consulte présenté par ces magistrats au peuple ou au Sénat.

Il suffit, en effet, de remarquer que le mot *portorium* signifie dans son acception primitive, qui est même demeurée la plus fréquente, péage, bureau de perception d'un impôt sur les transports. Il en est de même du mot *vectigal*. Or, ce n'est que dans ce sens restreint que Tite-Live a pu employer ces expressions; car, si d'aussi nombreux impôts avaient été créés sous la République, nous ne verrions pas à l'époque de Cicéron, après les assignations de terre faites en Campanie et la suppression des douanes d'Italie, les ressources du Trésor public limitées au seul revenu de la *vicesima manumissionum*. Il s'agit donc simplement, dans ces différents textes, de la création de bureaux de perception dans les ports ou sur les routes. Les premiers prenaient de préférence le nom de *portoria*, les seconds celui de *vectigalia*.

Grâce au pouvoir d'administration très étendu dont ils jouissaient, les censeurs n'avaient à consulter ni le peuple ni le Sénat, pour modifier le système de perception d'un impôt dont le principe était admis.

Ils arrivaient aussi à empiéter sur le domaine, mal défini, d'ailleurs, du pouvoir législatif; car de l'augmentation du nombre des péages résultait un surcroît de charges pour le commerce.

2. *Dans les provinces*. — Les provinces se di-

visaient en cités de trois catégories différentes : Les cités libres, fédérées et stipendiaires. Ces dernières constituaient seules le territoire provincial proprement dit, dont nous nous occuperons plus spécialement.

Aussitôt après la conquête, le général romain donnait une organisation administrative et financière à sa province, et la faisait approuver par le Sénat [1], ses successeurs pouvaient y apporter des modifications [2], sous réserve également de l'approbation sénatoriale [3].

A partir de la deuxième guerre punique, le Sénat adjoignit aux généraux une commission de cinq ou plus généralement de dix sénateurs, pour les assister dans cette œuvre d'organisation [4]. Avant leur départ, il donnait à ses commissaires des instructions générales, laissant à leur initiative l'adoption des mesures de détail [5]. C'est donc exclusivement du Sénat que dépend l'établissement des impôts dans les provinces ou plutôt dans les cités stipendiaires des provinces.

(1) Villems, *Le Sénat*, page 702 et suivantes.

(2) Tite-Live, XXXIV, 21 : « Pacata provincia, vectigalia magna instituit ex ferrariis argentariisque. »

(3) Dio Cassius, XXXIX, 22 ; « μέγχ γὰρ ἐπ' ἀυτοῖς ἐφρόνει, καὶ περὶ πάντος το βεβαιωθῆναι ἀυτὰ ἐποιεῖτο. »

(4) Sigonius, *De jure provinc.*, I, 1. — Villems, *op. cit.*

(5) Tite-Live, XLV, 17 : « Legatos deinde, quorum de sententia imperatores L. Paulus et L. Anicius componerent res, decreverunt decem in Macedoniam, quinque in Illyricum. » XLV, 18 : « Similia his et in Illyricum mandata, cetera ipsis imperatoribus legatisque relicta, in quibus præsens tractatio rerum certiora subjectura erat consilia. » XLV, 29 : « Vectigalia exercentibus dimidium ejus impositum quod pependissent regi. » « Pretiumque salis statuit. »

Il appartenait, au contraire, au peuple d'approuver les traités (*fœdera iniqua*) conclus avec une cité soumise ou alliée et stipulant le paiement d'une redevance [1]. Le Sénat ni le gouverneur de la province, dans laquelle cette cité était enclavée, ne pouvait alors aggraver ses charges. En se plaçant à ce point de vue, le système de Manuce ne prête pas à la critique. Mais cette question s'écarte de notre sujet pour entrer dans l'étude de la politique internationale des Romains. Les cités fédérées ne recevaient pas, en effet, leurs lois de Rome, elles conservaient une administration indépendante, et le droit d'établir, sur leur territoire, tels impôts qu'elles jugeaient convenables [2].

3. *Sous le haut empire*. — Le haut empire, qui commence à la chute du gouvernement populaire [3] et finit à l'avènement de Dioclétien, est une période de transformation aboutissant à la monarchie absolue. Malgré la servilité du Sénat et le despotisme de certains empereurs, le gouvernement de Rome peut être considéré pendant cette longue évolution comme une Dyarchie.

(1) Polybe, VI, 14, 11 : « Καὶ μὴν περὶ συμμαχίας, καὶ διαλύσεως, καὶ συνθηκῶν οὗτός ἐστιν ὁ βεβαιῶν ἕκαστα τούτων καὶ κύρια ποιῶν ἢ τοὐναντίον. »

(2) *Lex Antonia de Termessibus*, § 7.

(3) Les auteurs anciens et la plupart des auteurs modernes datent de l'an 27 av. J.-C. le commencement de l'empire; mais, comme le fait remarquer M. Camille Jullian, dans son traité des *Transformations politiques de l'Italie sous les empereurs*, c'est là une date officielle; en fait, l'empire commence le jour où des pouvoirs extraordinaires furent conférés aux triumvirs, c'est-à-dire le 27 novembre 43.

Des trois grands pouvoirs de la République, celui qui détenait la puissance souveraine a complètement disparu. Quelques lois furent encore votées sous Auguste et même sous ses successeurs ; mais, dès le règne de Tibère, les attributions législatives, judiciaires et électives du peuple furent transférées au Sénat[1] Tous les pouvoirs des anciens magistrats sont concentrés, pour une durée illimitée, dans les mains de l'empereur, dont les actes ne sont, d'ailleurs, pas soumis à l'intercession d'un collègue. Enfin la *lex de Imperio* lui confère le droit de prendre toute mesure qu'il croit utile à la grandeur de l'État, et reconnaît à ses actes la même autorité qu'à une décision du peuple ou de la plèbe[2]. Il peut donc se passer de l'appui du Sénat pour gouverner et légiférer.

Quant à cette assemblée, elle conserve en principe un pouvoir rival de celui de l'Empereur ; ses décisions constituent l'une des principales sources du droit ; ses arrêts, comme ceux du prince, sont rendus en dernier ressort[3]. Mais, en fait, elle est placée dans un état de dépendance tel, vis-à-vis du pouvoir impérial, qu'elle ne décide aucune question importante sans l'avis de l'Empereur, et ne se permet jamais la

(1) Tacite, *Ann.*, I, 15.

(2) *Lex de imperio Vespasiani* : « Utique quæcumque ex usu rei publicæ, majestate divinarum, humanarum, publicarum, privatarumque rerum, esse censebit, ei agere facere jus potestasque sit, ita, uti divo Augusto.....

Utique quæcumque ante hanc legem rogatam acta, gesta, decreta imperata ab imperatore Cæsare Vespasiano Augusto jussu mandatuve ejus, a quoque sunt, ea perinde justa rataque sint, ac si populi plebisve jussu acta essent. »

(3) Loi 1, § 2. *Dig.*, XLIX, 2.

moindre opposition à ses projets ; aussi, la proposition du prince (*oratio principis*) est-elle généralement confondue avec le *Senatus-consulte* qui l'approuve.

Le Sénat perd, en outre, toute influence sur l'administration des provinces impériales [1].

Il résulte de cet exposé rapide de la constitution de l'Empire que le Prince fixait seul les charges que devaient supporter les provinces de conquête récente, dont il s'était plus spécialement attribué la garde, tandis que le droit d'augmenter ou de réduire les impôts en Italie et dans les provinces sénatoriales appartenait à la fois à l'Empereur et au Sénat. Les textes en fournissent de nombreux exemples. Il serait superflu d'énumérer tous les passages des historiens où il est fait mention d'impôts établis, augmentés, supprimés ou réduits par des empereurs, sans que le Sénat ait été appelé à en délibérer : Qu'il suffise de rappeler les innovations de Caligula [2], de Vespasien [3] et d'Alexandre Sévère [4]. Mais les premiers empereurs, et généralement ceux qui affectaient du respect pour la tradition provoquaient un vote du Sénat sur leurs projets de réformes financières ou de

(1) Villems, *Droit public romain*, page 513 et suivantes.

(2) Suétone, *Caligula*, 40 : « Vectigalia nova atque inaudita, primum per publicanos, deinde, quia lucrum exuberabat, per centuriones tribunosque prætorianos exercuit. »

(3) Suétone, *Vespasien*, 16 : « Non contentus omissa sub Galba vectigalia revocasse, nova et gravia addidisse, et auxisse tributa provinciis, nonnullis et duplicasse. »

(4) Lampride, *Alex. Sévère*, 24 : « Braccariorum, linteonum, vitreariorum, pollionum et ceterarum artium vectigal pulcherrimum instituit. »

remise d'impôts. C'est ainsi qu'agirent Auguste [1], Tibère [2], Claude [3], Néron [4].

Quant aux cités provinciales, elles avaient perdu, dès l'époque des Antonins, le droit d'établir elles-mêmes leur budget des recettes.

Quand une cité sentait le besoin d'accroître ses ressources par la création d'un nouvel impôt, elle devait adresser une demande par écrit au *Præses provinciæ*, qui examinait si l'augmentation de charges proposée correspondait à des besoins réels et qui référait de la question à l'Empereur [5].

4. *Sous le Bas-Empire.* — La monarchie absolue est définitivement fondée. L'Empereur est la loi vivante [6]; c'est à lui seul qu'appartient le droit d'ordonner la levée d'un nouvel impôt (7).

(1) Cagnat, *Impôts indirects chez les Romains*, page 182. — Vigié, *Étude sur les impôts indirects romains*, page 18.

(2) Tacite, *Ann.*, IV, 13 : « Factaque, eo auctore, senatus consulta, ut civitati Cibyraticæ apud Asiam, Ægiensi apud Achaiam, motu terræ labefactis subveniretur remissione tributi in triennum ?»

(3) Tacite, *Ann.*, XII, 61 : « Retulit deinde de immunitate Cois tribuenda. »

(4) Tacite, *Ann.*, XIII, 49 : « Quin de bello aut pace, de vectigalibus et legibus, quibusque aliis romana continentur suaderet dissuaderetve ? » et *Ann.*, XIII, 50 et 51.

(5) Lois 1 et 2, Cod. Just., IV, 62.

(6) *Novelle*, 105, ch. II, § 4.

(7) Loi 3, Code Just., IV, 62.

CHAPITRE III

TAUX DU PORTORIUM

Il n'y eut pas, jusqu'au Bas-Empire, un droit uniforme sur les importations et les exportations. La quotité de l'impôt variait suivant les provinces, ou plutôt suivant les régions. Ces régions comprenaient quelquefois plusieurs provinces.

Les circonscriptions douanières aujourd'hui connues, grâce aux travaux de MM. Cagnat et Vigié, sont au nombre de onze [1] : 1° La Bretagne, 2° l'Illyricum, 3° les Gaules, 4° l'Espagne, 5° les provinces d'Afrique, 6° l'Egypte, 7° la Macédoine, 8° l'Asie, 9° la Bithynie, le Pont et la Paphlagonie, 10° la Sicile, 11° l'Italie.

1. La Bretagne.

L'existence du *portorium* en Bretagne est attestée par un passage de Tacite [2] et les inscriptions

(1) MM. Cagnat et Vigié ont fait, à l'aide de documents épigraphiques, un travail très complet sur cette question. Nous nous bornerons à le résumer en citant les principaux textes et les principales inscriptions qui ont permis de reconstituer cette partie importante de l'histoire des impôts.

(2) Tacite, *Agricola*, XXXI : « Neque enim arva nobis, aut metalla, aut portus sunt quibus exercendis reservemur. »

recueillies sur deux briques trouvées à Londres [1], mais on n'en connaît pas le taux.

2. L'Illyricum.

L'Illyricum, qui comprenait toutes les provinces situées entre les Gaules et le Pont-Euxin, était une des plus vastes circonscriptions financières de l'Empire. De nombreuses inscriptions fournissent la preuve que des bureaux de *portorium* existaient non seulement sur les frontières, mais dans plusieurs localités de l'intérieur de l'Illyricum [2]. Il est regrettable qu'aucun de ces documents n'indique le tarif d'après lequel l'impôt était perçu. M. Marquardt pense qu'il était de 1/40e, comme en Gaule. Nous ne pouvons partager cette opinion; car, lorsque le droit est d'une quotité de la valeur de la marchandise, cette quotité donne son nom à l'impôt lui-même. On néglige l'expression de *portorium* pour ne conserver que celle de *quadragesimæ* ou de *quinquagesimæ*, que l'on écrit en chiffres sur les tombeaux et les médailles. Toutes les inscriptions de la Gaule, de l'Asie et de l'Espagne en fournissent la preuve. Il serait étonnant que la même règle n'eût pas été suivie dans l'Illyricum. Nous croyons donc plutôt que les marchandises étaient soumises à des droits spécifiques, comme dans la province d'Afrique et comme dans nos tarifs modernes.

(1) *Corpus inscriptionum latinarum*, VII, 1237.
(2) Cagnat, *op. cit.*, page 20 et suivantes.

3° Les Gaules.

Cette circonscription douanière comprenait, outre la Narbonnaise et les trois provinces de la Gaule chevelue, les provinces procuratoriennes des Alpes Cottiennes et Maritimes. Celle des Alpes Pennines lui fut rattachée sous Dioclétien. Quant aux régions occupées par les armées de Germanie, elles se trouvaient placées en dehors de la ligne des bureaux de douane [1].

Les *portoria* existaient en Gaule avant la domination romaine. César le constate incidemment en rappelant les difficultés que lui suscita Dumnorix, dont la fortune et l'influence étaient immenses, et qui avait eu pendant de longues années la ferme des impôts chez les Eduens [2]. Le même auteur nous apprend que dans une partie des Alpes ces droits étaient assez élevés pour rendre très difficiles les relations commerciales entre la Gaule et le nord de l'Italie [3].

Dès la conquête, le taux de l'impôt fut fixé uniformément au 40e de la valeur des marchandises sujettes aux droits. Ce chiffre nous est révélé par un grand nombre de monuments épigraphiques.

(1) Cagnat, *op. cit.*, page 47.

(2) Cæsar, *De bello gallico*, I, 18 : « Complures annos, portoria reliquaque omnia Æduorum vectigalia parvo pretio redempta habere, propterea quod, illo licente, contra liceri audeat nemo. »

(3) Cæsar, III, 1 : « Causa mittendi fuit, quod iter per Alpes, quo magno cum periculo magnisque cum portoriis mercatores ire consuerant, patefieri volebat. »

4. L'Espagne.

Bien qu'au point de vue administratif, l'Espagne fût divisée en trois provinces : la Lusitanie, la Bætique et la Tarraconaise, elle ne formait vraisemblablement qu'une seule circonscription douanière où le taux de l'impôt n'était que de 1/50 de la valeur des marchandises [1].

5. L'Afrique.

Des monuments épigraphiques de l'époque du Haut-Empire attestent l'existence, en Afrique, de quatre impôts, IIII *publica Africæ*, dont le recouvrement était confié à la même Société de publicains[2], mais aucun texte n'indique quels étaient ces quatre impôts. On en est donc sur ce point réduit aux conjectures.

La plus vraisemblable, à notre avis, est qu'il s'agissait :

1° Du revenu des pâturages publics, car nous savons, ne serait-ce que par le tarif de Zraïa dont nous nous occuperons dans ce paragraphe, que l'Afrique était fertile en pâturages ;

2° De l'impôt sur le sel, qui existait en province comme à Rome [3] ;

(1) *C. I. L.*, II, 5064.
(2) *C. I. L.*, VIII, 997, 1128, X, 6668., V, 7547 et III, 3925.
(3) Burman, *op. cit.*, page 91 et suivantes.

3° De la *vicesima hereditatis*, à laquelle étaient vraisemblablement assujettis les citoyens romains habitant la province[1];

4° Des *portoria* dont l'existence est attestée par le tarif de Zraïa.

Quant à la *vicesima libertatis*, elle était perçue dans cette province par des fonctionnaires spéciaux, *Duumviri vicesimarii*[2].

TARIF DE ZRAIA

Ce monument est un tarif de douane daté du troisième consulat de Septime Sévère, c'est-à-dire de l'an 202 de l'ère chrétienne. Il a été découvert dans les ruines de Zraïa (l'ancienne Zaraï), situées dans la subdivision de Batna, chez les Ouled-Sellam.

Le premier texte en a été donné par M. Renier dans un rapport adressé au ministre de l'Algérie et des colonies[3]; mais ce texte, établi au vu d'un calque sur papier huilé fait par un maçon italien, contient bien des lacunes. En 1874, M. Héron de Villefosse a rapporté ce monument au musée du Louvre et a publié, avec traduction et commentaire,

(1) Vigié, *Etude sur les impôts indirects*, page 20 et suivantes.

(2) Cagnat, *op. cit.*, page 165. — Renier, *Inscriptions de l'Algérie*, n° 1976.

(3) *Moniteur officiel* du 6 décembre 1858.

une nouvelle lecture de l'inscription qui en recouvre la face antérieure [1].

C'est ce texte et cette traduction que nous donnons ci-après avec quelques légères modifications.

IMPP CAES L SEPTIMI
O SEVERO III ET M AVRELIO
ANTONINO AVGG PIIS COS
LEX PORTVS POST DISCESSVM
COH· INSTITVTA·
LEX CAPITVLARIS· MANCIPIA SIN
GVLA ✱IS · EQVM EQVAM ✱IS ·
MVLVM· MVLAM· ✱IS· ASINVM
BOVEM · S · PORCVM *f* PORCELLV ԯ
OVEM CAPRVM *f*· EDVM AGNV ԯ
PECORA INNVNDIN IVM IMMVNIA [2]
LEX VESTIS PEREGRINAE ABOLLAM CE
NATORIM ✱IS · TVNICAM TERNAR

(1) Héron de Villefosse : Le tarif de Zraïa, extrait des *Comptes rendus de la Société de numismatique et d'archéologie*, année 1875, tome VI, et publié séparément en 1878.

(2) L. Renier et M. Héron de Villefosse avaient d'abord lu : PECORA IN NVNDINIVM IMMVNIA, « les bestiaux destinés aux marchés sont exempts de droits ». Bien que l'expression *in nundinium* ne fût pas correcte, cette lecture avait été adoptée par les différents commentateurs du tarif de Zraïa et par les auteurs du *Corpus*. Mais, à la suite d'un nouvel examen de ce monument, M. Héron de Villefosse a été amené à lire : PECORA INNVNDIN (aria) IVM (menta) IMMVNIA. « Le bétail qui n'est pas destiné au marché, les bêtes de somme, sont exempts de droit. » « Une mention analogue, ajoute cet auteur, se trouve en tête de la *Lex portus maxima*, ligne 22. Les *pecora innundinaria* désignent sans doute les grands troupeaux que les populations nomades de l'Afrique ramènent en été vers le nord ou bien des troupeaux appartenant à de riches particuliers et qu'on envoyait dans la montagne pendant certaines saisons de l'année. »

IAM ✳IS · LODICEM · S · SAGVM
PVRPVRIVM ✳I · CETERA VESTIS
AFRA IN SINGVLAS LACINIAS
LEX CORIARIA · CORIVM PERFECTVS
PILOS · PELLE OVELLA · CAPRIN Ϟ
SCORDISCVM MALA[1] *f* P C
RVBIA[2] P C S GLVTINIS P X Ϟ SPON
GIARV P X Ϟ LEX PORTVS MXIM
PEQVARIA IVMENT IMMVNIA CE
TERIS REBVS SICVT AD CAPVT
VINI AMP · GARI AMP *f*
PALMAE P C S FICI P C VATASSAE NO
DIOS DECEM · NVCIS NODIOS DEC*em*
RESINA PICEA LVMININ P C FERTO

TRADUCTION :

Les empereurs César Lucius Septimius Severus et Marcus Aurelius Antoninus Augustes, Pieux étant consuls, le premier pour la troisième fois.

Règlement du *portorium* établi après le départ de la cohorte[3].

(1) Les auteurs qui ont donné le texte du tarif de Zraïa ont lu à la dix-neuvième ligne : SCORDISCVM MALAC P·C· Cependant, comme le signe qui suit le mot *mala* ressemble beaucoup à celui qui suit le mot *caprum* et qu'il serait invraisemblable qu'un tarif n'indiquât pas le droit afférent aux marchandises qu'il mentionne, nous croyons devoir proposer de lire : « Scordiscum mala(cum) *f* P(ondo) C. »

(2) On hésite entre les mots RVDIA ou RVBIA. Nous préférons cette seconde lecture à cause de la ressemblance de la troisième lettre de ce mot avec les différents B de l'inscription et, notamment, avec celui de « Obollam ».

(3) Cette cohorte est vraisemblablement la 6e cohorte des Commagéniens. (M. Héron de Villefosse, *op. cit.*)

Règlement pour les droits à payer par tête.

Un esclave.	1 denier 1/2.
Un cheval, une jument	1 denier 1/2.
Un mulet, une mule	1 denier 1/2.
Un âne, un bœuf.	1/2 denier.
Un porc.	1 sesterce.
Un cochon de lait	2 as[1].
Un mouton, une chèvre	1 sesterce.
Un chevreau, un agneau	2 as.

Les bestiaux destinés au marché et les bêtes de somme sont exempts de droits.

Règlement pour les étoffes étrangères.

Un manteau de table	1 denier 1/2.
Une tunique du prix de 3 auréus[2] .	1 denier 1/2.
Une couverture de lit.	1/2 denier.
Un sayon de pourpre	1 denier.
Les autres étoffes africaines paient par pièce	?.

(1) La valeur des sigles *f* et ꝉ n'est pas sûrement déterminée. On admet cependant, avec les auteurs du *Corpus*, que le premier désigne un sesterce et le second un dupondius.

(2) « C'est, je crois, la seule manière de traduire *Ternaria :* la monnaie courante de l'empire romain admettait des tailles de trois ou quatre aureus ; c'est ce qu'on appelait le *ternio* et le *quaternio*. On lit, en effet, dans Lampride (*Alex. Sev.*, 39) : Formas binarias *ternarias* et quaternarias, et denarias etiam, atque amplius usque ad libibres quoque et centenarias quas Heliogabalus invenerat, resolve præcepit, neque in usu cujusquam versari. » (M. Héron de Villefosse, *op. cit.*)

Cette traduction est vivement critiquée par les auteurs du *Corpus*, qui cependant n'en proposent aucune autre.

Règlement pour les cuirs.

Le cuir tanné avec ses poils, une peau de mouton, une peau de chèvre . . . . 2 as.

Le cuir souple pour housses de chevaux, pour 100 livres. . . . . 1 sesterce.

Les cuirs rouges, pour 100 livres . . 1/2 denier.

La colle, pour 10 livres. . . . . . . 2 as.

Les éponges, pour 10 livres . . . . . 2 as.

Règlement principal de la douane.

Les troupeaux qui se rendent dans les pâturages et les bêtes de somme sont exempts de droits. Pour les autres choses, voir le règlement qui est en tête.

Une amphore de vin, une amphore de garum . . . . 1 sesterce.

Les dattes, pour 100 livres. . . . . . 1/2 denier.

Dix boisseaux de pois verts en cosse [1], dix boisseaux de noix, cent livres de résine pour l'éclairage, peuvent passer en franchise.

Zaraï était située sur une route conduisant de Tacape et des contrées méridionales de l'Afrique vers la côte de Mauritanie.

Ainsi que l'indique le titre même de l'inscription, un bureau de douane n'y fut établi qu'en l'an 202, date du troisième consulat de Septime Sévère, après

(1) Ch. Tissot, *Lettre à Wilmanns.*

le départ de la cohorte qui tenait garnison dans cette ville. Ce qui prouve que l'on avait eu soin, en Afrique comme en Germanie, de placer les troupes en dehors de la ligne des douanes.

Où se percevaient les droits avant la création de ce bureau ? C'est une question à laquelle il nous semble bien difficile de répondre. L. Renier pense que c'était à *ad Portum*, localité où dut exister, ainsi que son nom l'indique, un bureau de *portorium* et qui se trouve, d'après la carte de Peutinger, à trente-cinq milles de *Sitifis*, sur la route qui conduit de cette dernière ville à *Sigus*. Cette hypothèse nous semble peu vraisemblable. *Zaraï* et *ad Portum* étant situées sur des routes différentes, mais conduisant toutes deux à *Sitifis*, il est probable qu'elles ont fait partie d'une même ligne de postes de douane et que des droits y ont été payés à la même époque.

Tandis que l'on percevait dans presque toutes les provinces des taxes *ad valorem*, le tarif de la frontière de Mauritanie édictait des droits spécifiques, c'est-à-dire basés sur le nombre, le poids ou la mesure des marchandises sujettes à l'impôt.

Ces droits étaient d'ailleurs très faibles : un esclave qui valait en moyenne 500 deniers, un cheval qui en valait 400, n'étaient taxés qu'à un denier et demi par tête. Peut-être avait-on craint que de trop lourdes charges imposées au commerce n'interrompissent toute relation entre les régions indépendantes du sud et les contrées soumises à la domination romaine. Peut-être aussi avait-on reconnu qu'un tarif plus élevé aurait déterminé les conducteurs de caravanes

à éviter le bureau de Zaraï et à éluder ainsi le paiement de la redevance.

Ce tarif exempte de droits les bêtes de somme (*jumenta*). Cette disposition est la confirmation d'une règle générale. Ces animaux rentrent en effet dans la catégorie des *instrumenta itineris* ou moyens de transport qui — nous le verrons plus loin — n'étaient pas soumis au paiement du *portorium*.

Il accordait une immunité semblable aux bestiaux que l'on conduisait dans les pâturages.

Il reste à poser, sinon à résoudre la question la plus importante de cette matière : le tarif de Zaraï était-il le tarif ordinaire de l'Afrique ou formait-il une exception ? MM. Renier et Héron de Villefosse ont adopté la première solution. M. Cagnat pense, au contraire, « que ce tarif était spécial au poste de Zraïa et peut-être à quelques autres situés, comme lui, sur le chemin des caravanes venant du désert [1] ». Cette conjecture nous paraît d'autant plus vraisemblable que les considérations qui ont pu motiver l'établissement de droits aussi faibles sur les routes de l'intérieur n'existaient pas à l'égard de ceux à percevoir dans les ports de la Méditerranée.

6. L'Égypte.

Si loin que l'on remonte dans l'histoire de l'Égypte, on constate l'existence de droits de douane. Nous en avons la preuve même pour l'époque des Pharaons. Un scribe (c'est par ce mot que les Égyptologues

(1) Cagnat, *op. cit.*, page 74.

traduisent une expression servant à désigner tous les gens qui se livrent à une profession libérale et même la plupart des fonctionnaires) voulant engager un jeune homme à ne pas abandonner ses études, lui dépeint sous un aspect des plus sombres les différents métiers, entre autres celui de cultivateur, et il ajoute : « Le scribe de la douane est sur le quai à recueillir la dîme des moissons, les gardiens des ports avec leurs bâtons, les nègres avec leurs lattes de palmier crient « çà des grains ». S'il n'y en a pas, ils le jettent à terre tout de son long, lié, traîné au canal, il y est plongé la tête la première [1]. »

Nous savons, également, grâce au témoignage de différents auteurs, que la douane existait en Égypte sous la dynastie des Ptolémées, qui précéda, dans ce pays, la domination romaine.

D'une part, Strabon rapporte que les Carthaginois avaient transformé Charax, port situé sur les confins de la Cyrénaïque, en un véritable entrepôt de contrebande. Ils y apportaient du vin destiné à entrer en fraude dans les provinces égyptiennes et prenaient en échange du silphium et d'autres sucs végétaux exportés clandestinement de la Cyrénaïque [2].

D'autre part, Aristote cite comme une innovation heureuse, aussi bien pour le commerce que pour le

(1) Maspero, *Du genre épistolaire chez les Égyptiens de l'époque pharaonique*, page 39.

(2) Strabon, XVII, 3, 20. « συνεχὴς δὲ ὁ Εὐφράντας πύργος ἐστίν, ὅριον τῆς πρότερον Καρχηδονίας γῆς καὶ τῆς Κυραναίας τῆς ὑπὸ Πτολεμαίῳ· εἶτ' ἄλλος τοπός Χάραξ καλόυμενος, ᾧ ἐμπορίῳ ἐχρῶντο Καρχηδόνιοι κομίζοντες οἶνον ἀντιφορτιζόμενοι δὲ ὀπὸν καὶ σίλφιον παρὰ τῶν ἐκ Κυρήνης λάθρα παρακομιζόντων..»

Trésor royal, le remplacement par un droit élevé de la prohibition d'exportation qui frappait les blés en cas de disette[1].

Le produit des douanes était affermé comme celui des autres impôts ; mais la durée des baux n'était que d'un an[2], condition essentielle, d'ailleurs, à la mobilité des tarifs que révèle le texte précité d'Aristote.

L'organisation financière de l'Égypte ne fut pas sensiblement modifiée après la réduction de ce pays en province romaine.

Les droits d'importation et d'exportation[3] continuèrent à y être perçus dans les ports de la Méditerranée[4] et de la mer Rouge[5] et dans les villes bâties sur le Nil, ouvertes comme des « Portes » au commerce de l'Éthiopie[6].

(1) Aristote, *Œconomica*, II, 2, 33. « Κλεομένης 'Αλεξανδρεὺς Αἰγύπτου σατραπεύων, λιμοῦ γενομένου ἐν μὲν, τοῖς ἄλλοις τόποις σφόδρα, εν Αἰγύπτῳ δὲ μετρίως, ἀπέκλεισε τῆν ἐξαγῶγὴν τοῦ σίτου. Τῶν δὲ νομαρχῶν φασκόντων οὐ δυνήσεσθαι τοὺς φόρους ἀποδοῦναι τῷ μὴ ἐξάγεσθαι τον σῖτον, ἐξαγωγὴν μὲν ἐποίησε, τέλος δὲ πολὺ τῷ σίτῳ ἐπέβαλεν. »

(2) Joseph. *Antiq. jud.*, XII, 4, 3 : « Ἔτυχε δὲ κατ' ἐκεῖνον τὸν καιρὸν πάντας ἀναβαίνειν τοὺς ἐκ τῶν πόλεων τῶν τῆς Συρίας καὶ Φοινίκης πρώτους καὶ ἄρχοντας ἐπί τὴν τῶν τελῶν ὠνήν· κατ' ἔτος δὲ ταῦτα τοῖς δυνατοῖς τῶν ἐν ἑκάστῃ πόλει ἐπίπρασκεν ὁ βασιλεύς. »

(3) Strabon, XVII, 1, 13 : « ὥστε τὰ τέλη διπλάσια συνάγεται τὰ μὲν εἰσαγωγικά, τὰ δὲ ἐξαγωγικά. »

(4) Strabon, XVII, 1, 16 : « Δείχει δὲ τετράσχοινον της 'Αλεξανδρείας ἡ Σχεδία, κατοικία πόλεως, ἐν ᾗ τὸ ναύσταθμον τῶν θαλαμηγῶν πλοίων, ἐφ' οἷς οἱ ἡγεμόνες εἰς τὴν ἄνω χώραν ἀναπλέουσιν· ἐνταῦθα δὲ καὶ το τελώνιον τῶν ἄνωθεν καταγομένων καὶ αναγομένων. »

(5) Pline, *Hist. nat.*, VI, 24, 4 : « Amici Plocami, qui maris Rubri vectigal a fisco redemerat, libertus circa Arabiam navigans... »

(6) Frœhner, Ostraca inédits du musée du Louvre, nos 6, 7, 8, 9, extrait de la *Revue archéologique*, année 1865.

Il semble même que des lignes de douane ont existé entre les différentes provinces formant le gouvernement d'Égypte [1].

L'impôt y était affermé comme dans les autres provinces de l'empire, mais, en raison même de la configuration du pays, la surveillance ne s'y exerçait pas de la même façon qu'ailleurs. Au lieu de placer près des bureaux de perception un poste militaire ou un détachement de *stationarii*, on avait organisé une flotille de bâtiments chargée de la police du fleuve et placée sous les ordres d'un fonctionnaire portant le titre de *præfectus Potamophylaciæ* et qui pouvait cumuler ce commandement avec celui de la flotte d'Alexandrie [2]. Un impôt spécial, naturellement assez faible, était affecté à l'entretien de ces bâtiments. Il était recouvré par les fermiers dans l'intérêt desquels cette surveillance était organisée [3].

Ainsi que l'indiquent les quittances d'impôt restituées et publiées par M. Frœhner, les droits d'exportation sur le blé et les lentilles étaient calculés, non d'après la valeur, mais d'après la mesure des marchandises [4].

Ce fait permet de conclure que d'une façon générale, les tarifs de douane de l'Égypte n'édictaient, sous le haut empire du moins, que des droits spécifiques.

(1) Vigié, Des Douanes dans l'empire romain, extrait du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, année 1883, page 85. — Frœhner, *op. cit.*, Ostracon, n° 4.

(2) *C. I. L.*, II, 1970.

(3) Frœhner, *op. cit.* Ostracon, n° 5.

(4) Frœhner, *op. cit.* Ostracon, n° 4.

Un auteur[1] a cependant cru pouvoir soutenir en s'appuyant sur un passage du Périple de la mer Erythrée que les Romains percevaient à Leucé-Comé, un droit du quart de la valeur des marchandises passant par ce port[2]. Il n'est pas douteux que ce droit fût perçu à Leucé-Comé. Mais on ne peut admettre que ce fût pour le compte du Trésor romain. On ne retrouve nulle part, dans la législation romaine, trace d'un droit aussi exorbitant; et, tout le commerce de l'Extrême-Orient étant alors aux mains de négociants romains [3], le pouvoir central ne lui eût certainement pas imposé une aussi lourde charge. Leucé-Comé est, d'ailleurs, situé sur la côte d'Arabie à une grande distance des villes d'Egypte où se trouvaient des garnisons romaines. Il n'est donc pas étonnant d'y rencontrer un exemple de ces exactions auxquelles étaient soumis dans chaque port où ils faisaient escale, les bâtiments qui entretenaient les relations commerciales de l'Égypte et de l'Inde [4].

(1) Vincent, *The Periplus of the Erythrian sea.*

(2) Le périple de la mer Erythrée : « Διὸ καὶ εἰς αὐτὴν καὶ παραλήπτης τῆς τετάρτης τῶν εἰςφερομένων φορτίων, καὶ παραφυλακῆς χάριν ἑκατοντάρχης μετὰ στρατεύματος, ἀποστέλλεται. »

Muller, dans son édition des *Geographi græci minores*, ajoute : « A Nabatorum rege, ut sponte intelligitur, a Romanis, si audias Vincentum, nescio an ἑκατοντάρχης vocabulo seductum. »

(3) Reinaud. *Relations politiques et commerciales de l'empire romain avec l'Asie orientale.*

(4) Pline, *Hist. nat.*, VI, 26, 6 : « Nullo anno minus H-S. quingenties imperii nostri exhauriente India, et merces remittente, quæ apud nos centuplicato veneant. »

7° La Macédoine.

En Grèce, comme dans la plupart des provinces qui avaient connu un état de civilisation avancé, les impôts de douane existaient avant l'époque de la domination romaine [1]. Les conquérants conservèrent, suivant l'usage, les anciens impôts et les firent percevoir à leur profit dans toutes les villes auxquelles ils n'accordèrent pas le titre de *civitas libera* ou *fœderata*. Différents textes établissent, en effet, que les *portoria* étaient perçus dans les provinces grecques et dans les îles qui leur étaient rattachées au point de vue administratif, sans indiquer toutefois, le taux de cet impôt, ni la façon dont le pays était divisé pour sa perception [2]. La seule circonscription douanière que l'on puisse déterminer est la Macédoine. La prohibition d'y importer du sel [3], l'interdiction d'y faire le commerce de cette denrée avec d'autres peuples qui les Dardaniens [4] et la suppression de toute relation commerciale entre les habitants des quatre régions qui composaient cette province [5], supposent nécessairement qu'elle était entourée et même partagée par des lignes de douane.

(1) Vigié, *op. cit.*, pages 22 et suivantes.
(2) Loi 9, *Dig.* XIV, 2.
(3) Tite-Live, XLV, 29 : « Et sale invecto uti vetuit. »
(4) Tite-Live, XLV, 29 : « Salis commercium dedit » (Dardanis).
(5) Tite-Live, XLV, 30 : « Regionatim commerciis interruptis ita videri lacerata, tanquam animalia in artus, alterum alterius indigentes, distracta. »

8° L'Asie.

Nous savons par de nombreux passages des discours et de la correspondance de Cicéron qu'il existait dans la province d'Asie une société de publicains chargée du recouvrement des impôts[1] et que, grâce à l'importance du commerce dans cette contrée, le revenu des ports d'Asie constituait une des principales ressources du Trésor romain[2]. Le taux du *portorium* y était du quarantième de la valeur des marchandises[3].

9° La Bithynie, Le Pont et La Paphlagonie.

A l'époque de Cicéron, on désignait sous le nom de province de Bithynie, toutes les possessions romaines sur la mer Noire. Les impôts y étaient affermés à une société de publicains que Cicéron désigne sous le nom de *Socii Bithyniæ*[4].

Au IIIe siècle, le même territoire était divisé en trois régions, la Bythinie, le Pont et la Paphlagonie ; mais il n'avait pas cessé de former une seule circonscription financière où le taux du *portorium* était, comme en Asie, du quarantième de la valeur des marchandises. Timésithée, beau-père de Gordien III,

(1) Cicéron, *Ad Quint. frat.* I, 1, 11 et 12.

(2) Cicéron, *De leg. agr.*, II, 29 : « Quid nos Asiæ portus, quid Syriæ rura, quid omnia transmarina vectigalia juvabunt... ? »

(3) Suétone, *Vespasien*, 1 : « Hujus filius, cognomine Sabinus..... publicanum quadragesimæ in Asia egit. » — *C. I. L.*, III, 447. — Cagnat, *op. cit.*, page 79. — Vigié. *Des Douanes dans l'empire romain*, page 37.

(4) Cicéron, *Ad fam.*, XIII, 9.

fut chargé d'y surveiller la perception de cet impôt en même temps qu'il y exerçait les fonctions de *Procurator tam patrimonii quam rationis privatæ*[1].

10° La Sicile.

La Sicile formait naturellement, à elle seule, une circonscription douanière[2]. Le taux du *portorium* y était, à l'époque de Cicéron, du vingtième de la valeur des marchandises[3]. Rien n'indique, d'ailleurs, que ce taux ait été modifié pendant les premiers siècles de l'empire.

11° L'Italie.

Dans le chapitre relatif à l'historique du *portorium* nous avons indiqué les différentes phases de l'existence de cet impôt en Italie, et nous avons vu qu'après la période de troubles, dans laquelle a succombé la République, les douanes se sont trouvées liées au système d'impôts somptuaires organisé par César. Aussi, pensons-nous qu'elles consistaient en un simple droit d'importation.

Quant à la quotité du droit, M. Cagnat nous paraît avoir démontré qu'elle était du quarantième de la valeur des marchandises.

(1) Spon, *Recherches des antiquités et curiosités de la ville de Lyon*. Edition de L. Renier, Lyon, 1858, page 162, note 1.

(2) Loi 203, *Dig.*, L. 16.

(3) Cicéron. *In Verrem, act. secunda* II, 75 : « His exportantibus, quæ recitatæ sunt, scribit H-S. LX socios perdidisse ex vicesima portorii Syracusis. »

Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de chercher un argument dans cette phrase de Quintilien : *Præter instrumenta itineris omnes res quadragesimam publicano debeant*[1] ; car le fait même que toute marchandise était soumise à cette taxe indique qu'elle n'était pas perçue en Italie. Mais les lettres de Symmaque fournissent en faveur de l'opinion de M. Cagnat, des arguments qui semblent péremptoires. *Quadragesimæ portorium sive vectigal non recte poscitur a senatoribus candidatis : quia nostri ordinis functiones onerari geminis incommodis non oportet. Hoc tibi etiam pro Cynegio V. C. dudum missis litteris indicavi... et ursorum transvectionem cupiditati mancipium subtrahas*[2]. Comme il s'agit dans ce passage d'ours qu'un candidat à une magistrature de l'ordre sénatorial faisait venir à Rome pour y donner les jeux d'usage, on peut en conclure sans hésitation que le *quadragesimæ portorium* était bien le droit d'importation en Italie.

Il est vrai que dans une lettre adressée à Paternus et à laquelle celle que nous venons de citer fait allusion, Symmaque parle, à propos des mêmes ours d'un *quinquagesimæ vectigal* que les publicains ont fait payer à son frère Cynegius; mais, comme le fait très justement remarquer M. Cagnat, « on comprend aisément qu'un copiste ait oublié l'X avant l'L dans le nombre XL ; c'est de là que l'erreur a dû venir[3]. »

(1) Quintilien, *Declam.*, CCCLIX.
(2) Symmachi, *Epistol.*, édition de 1617, lettre LXV.
(3) Cagnat, *op. cit.*, page 82, note 4.

Les différences que nous venons de constater dans le taux du *partorium* n'existaient plus au Bas-Empire.

A une époque où les relations commerciales avec l'Inde avaient cessé, où les provinces étaient écrasées sous le poids des charges publiques et ruinées par les incursions des Barbares, les empereurs n'avaient pas hésité à demander à un impôt sur le commerce un revenu qu'il ne peut donner qu'à une époque de prospérité, et ils avaient fixé au huitième de la valeur des marchandises le droit à percevoir dans toute l'étendue de l'Empire.

Il n'est pas possible de préciser la date de cette réforme qui ne fut vraisemblablement pas réalisée en un jour. Elle n'était certainement pas achevée à l'époque où Symmaque écrivait, c'est-à-dire, au commencement de la seconde moitié du IVe siècle; mais nous admettrions volontiers que l'*octava* fût déjà, au temps d'Alexandre Sévère [1], le taux du *portorium* dans certaines contrées de l'empire et que ce taux se fût généralisé vers la fin du IVe siècle [2].

Nous rattacherons à ce chapitre l'examen de deux questions qui dominent l'étude des tarifs douaniers de l'Empire romain :

1° A-t-on songé en établissant ces tarifs à protéger l'industrie et le commerce national contre la concurrence étrangère?

La négative ne semble pas douteuse. Mais quelques auteurs ont cru devoir répondre à cette question par une sorte de fin de non recevoir : Contre qui les Ro-

(1) Loi 7, Cod. Just., IV, 65.
(2) Lois 7 et 8, Cod. Just., IV, 61.

mains auraient-ils défendu leur industrie? Ils étaient les maîtres du monde. Cet argument est loin d'être décisif. Rome, en effet, n'a jamais eu l'empire du monde; les rêves de ses poètes ne se sont pas réalisés, et, à l'époque où son nom fut le plus glorieux, elle entretenait des relations politiques et surtout commerciales avec l'Inde et d'autres contrées de l'Extrême-Orient. Et l'importation des marchandises de luxe, originaires de ces pays[1] qui ne consommaient aucun des produits de l'empire, était si considérable qu'elle compromit la fortune publique et détermina les empereurs à prohiber l'exportation de l'or[2].

Pour achever de démontrer le peu de valeur de l'argument qui précède, il suffit de rappeler que, pendant plusieurs siècles, l'Italie eut, au milieu du monde romain, une situation privilégiée; il ne serait donc pas surprenant de la voir protégée contre la concurrence commerciale des provinces. Il existe même un exemple d'une semblable protection. Cicéron rapporte en effet que la culture de la vigne et de l'olivier était interdite dans la Gaule transalpine afin d'assurer des débouchés aux produits de l'Italie, et il ajoute à l'appui de la thèse qu'il soutient dans son traité *de la République : Quod quum faciamus, prudenter facere*

(1) La plupart des marchandises qui figurent à la liste de Marcien (Loi 16, *D.*, livre XXXIX, titre 4) sont originaires des Indes ou de l'Extrême-Orient.

(2) Loi 2, Cod. Just., IV, 63. Une semblable mesure avait été prise à l'époque de la République. Nous voyons, en effet, le questeur Vatinius envoyé à Pouzzoles pour y empêcher l'exportation de l'or et de l'argent. (Cicéron, *In Vatinium*, cap. v.)

dicimur, *juste non dicimur*[1]. On songeait donc à protéger l'agriculture en Italie, mais par quel singulier procédé !

Si la grandeur même de l'empire romain ne suffit pas à démontrer qu'un tarif protecteur n'y fut jamais appliqué, d'autres considérations permettent cependant de se ranger à cette opinion. Le mépris que les Romains professaient pour l'industrie et le commerce indique suffisamment que les pouvoirs publics se sont toujours désintéressés de leur prospérité. Quant à l'agriculture qui fut longtemps honorée, la ruine où la plongea la mauvaise administration de l'*ager publicus* prouve l'inefficacité des mesures exceptionnelles prises à son égard.

Remarquons enfin que cette idée moderne d'une douane protectrice ne se rencontre dans aucun texte. On ne saurait, en effet, l'apercevoir dans certaines prohibitions de sortie mentionnées au Digeste, au code de Justinien, au code Théodosien et aux *Basiliques* ; elles sont motivées par un intérêt politique de la plus haute importance, la sécurité des frontières. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner la nature des marchandises dont l'exportation était prohibée. Ce sont : les armes, le fer, les pierres à aiguiser, le blé, le sel, en un mot, toutes les choses nécessaires à la guerre ou indispensables pour l'alimentation[2]. Ces décisions étaient sanctionnées par les peines les plus sévères. Nous aurons l'occasion

(1) Cicéron, *De republica*, III, § 9.
(2) Loi 11, princ., *Dig.* XXXIX, 4. Loi 1, Cod. Just., IV, 41.

d'y revenir en étudiant les mesures de répression contre la fraude.

2° Une institution analogue au transit a-t-elle existé à Rome ?

Avant de répondre à cette question, il faut distinguer le transit proprement dit, c'est-à-dire l'entrée d'une marchandise par une frontière et sa sortie par une autre frontière, de certaines opérations, que l'on désigne également sous le nom de transit, et qui consistent simplement dans l'expédition d'une marchandise, en suspension de droit, du bureau frontière où elle est présentée, sur un autre bureau où l'impôt est perçu.

Examinons d'abord si l'on retrouve en droit romain une immunité pour les transports effectués dans les conditions du transit proprement dit. Aucun texte ne permet de le supposer, car tous indiquent que les marchandises étaient assujetties au *portorium* à l'exportation comme à l'importation. La loi 9, au code *de vectigalibus et commissis*, fait d'ailleurs disparaître les derniers doutes qui pourraient exister. Ce fragment est tiré d'un rescrit adressé par les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose au *Comes sacrarum largitionum*, pour mettre fin à des tolérances qui s'étaient introduites en Egypte au sujet du paiement des droits de douane ; et, comme s'ils avaient voulu bien indiquer que la taxe était due pour le simple passage en Egypte de marchandises allant de leur pays d'origine dans une autre province de l'empire, les rédacteurs du rescrit se sont servis des expressions : *Per Ægyptum atque Augustanicam*, et,

plus loin, du mot *traductione*, au lieu d'un terme équivalent à nos expressions d'importation et d'exportation.

Certains auteurs ont cependant hésité à se prononcer, en présence d'un passage de la correspondance de Cicéron. Ce dernier raconte, dans une lettre à Atticus, que son frère Quintus, alors proconsul en Asie, l'avait entretenu des plaintes des marchands grecs, auxquels les Publicains faisaient payer le *portorium*, dans chaque port où ils abordaient, non seulement sur les marchandises qu'ils y vendaient, mais sur toute leur cargaison. Malgré sa sympathie pour les publicains, Cicéron pense que la réclamation des marchands est fondée et répond dans ce sens à son frère ; mais lorsque cette réponse lui parvint, ce dernier avait déjà porté la question devant le Sénat. Nous ne connaissons pas la décision qui intervint. Tout porte à croire, d'ailleurs, qu'elle ne fut pas favorable aux publicains. Mais la prétention des marchands tendait-elle à faire librement, en Grèce, des opérations de transit? Evidemment non. Ils réclamaient, selon nous, l'application du principe, aujourd'hui universellement admis, qu'au point de vue des droits de douane, le port est considéré comme l'étranger. Or, ce principe semble ne pas avoir été méconnu à Rome, car Alfenus Varus en fait une application dans la loi 15, au Digeste : *De publicanis et vectigalibus*.

Quant aux opérations que nous désignons aujourd'hui, improprement peut-être, sous le nom de transit, nous pensons que les Romains les ont connues,

ou du moins que, pour faciliter les relations commerciales entre les différentes provinces de l'empire, ils ont eu recours à quelque procédé analogue.

D'une part, un texte de Marcien[1] nous apprend que les publicains pouvaient, sous leur responsabilité, faire crédit des droits aux négociants. Nous ignorons, il est vrai, à quelles conditions ce crédit était subordonné.

Si l'on considère d'autre part que, sauf quelques exceptions de peu d'importance[2], le *portorium* était une taxe *ad valorem*, on est amené à conclure que de sérieuses difficultés d'évaluation devaient se produire à chaque bureau de perception. Nous verrons plus tard qu'elles devaient être portées devant le tribunal du questeur ou du procurateur, ce qui explique l'existence des questeurs de Pouzzoles et d'Ostie. Mais comment recourir à cette juridiction lorsque son siège, c'est-à-dire, en règle générale, le chef-lieu de la province, était à une grande distance du poste de douane où s'élevait la contestation ?

Il fallait nécessairement que les parties et l'objet du litige y fussent transportés.

Les fermiers de l'impôt y avaient le siège de leur société ou, tout au moins, leur principal agent. Quant au voiturier, il devait généralement conduire son convoi au chef-lieu, point de croisement des grandes routes et centre administratif et commercial de la province.

(1) Loi 16, § 12, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Le tarif de Zraïa.

Il est, dès lors, logique de supposer que les marchandises sujettes à contestation y étaient expédiées, après vérification, sous la garantie d'une caution assurant le recouvrement des droits non encore liquidés.

Indépendamment de ces raisons tirées du mode de perception de l'impôt et de la juridiction compétente pour statuer sur les difficultés qui en découlent, cette conjecture s'appuie sur la découverte de plombs de douane trouvés à Lyon et à Rusicade (Philippeville).

Ces plombs, qui ne sont évidemment pas tous de la même époque, ont dû répondre, suivant les changements apportés dans le système de perception de l'impôt, à des nécessités différentes. Mais leur but commun devait être d'assurer la représentation exacte, à destination, de marchandises confiées à des voituriers.

Aussi sommes-nous enclins à penser que les plombs trouvés dans la Saône [1] avaient été en partie, du moins, apposés aux bureaux de la frontière des Gaules sur des ballots ou chargements expédiés à Lyon en exemption de droit, pour être soumis, en présence des parties intéressées, au juge compétent en matière d'impôts.

Les mêmes motifs peuvent expliquer l'apposition de plombs de douane sur des marchandises présentées en premier lieu à l'un des bureaux de l'intérieur de l'Afrique et destinées à être embarquées à Rusicade [2].

(1) Cagnat, *op. cit.*, page 67.

(2) M. Fourtier, *Revue Africaine*, année 1865, page 158 et *Corp. Inscrip. lat.*, VIII, 10484 (2 à 6).

Il nous semble résulter de ces rapprochements que les Romains ont connu une institution répondant aux mêmes besoins et présentant les mêmes avantages que certaines de nos opérations de transit.

CHAPITRE IV

DES MARCHANDISES SOUMISES A L'IMPOT

Si l'on excepte les contrées dans lesquelles les *portoria* étaient perçus d'après un tarif édictant des droits spécifiques, on peut poser en principe que tous les objets ou animaux autres que ceux qui pouvaient être considérés comme moyens de transport étaient soumis à l'impôt.

Il existe cependant au *Digeste* un texte célèbre par les difficultés de lecture et d'interprétation auxquelles il a donné lieu et qui commence par ces mots : *Species pertinentes ad vectigal*[1]. Il semblerait, dès lors, que les marchandises dont l'énumération va suivre fussent seules passibles de droits de douane ; mais personne n'admet aujourd'hui cette solution, tant il existe de textes qui en démontrent la fausseté.

A quel titre la liste extraite du traité *de delatoribus* de Marcien a-t-elle donc été insérée au *Digeste ?* On en est sur ce point réduit aux conjectures.

Suivant M. Cagnat, ce document aurait concerné uniqnement le *portorium* d'Italie. « On sait, dit-il,

(1) Loi 16, § 7. *Dig.*, XXXIX, 4.

que dans cette circonscription les objets de luxe étaient seuls frappés d'un droit de douane; il devenait dès lors nécessaire de spécifier ce que l'on entendait par objet de luxe et de rédiger une liste des marchandises qui devaient être comprises dans cette catégorie[1]. »

Bien que le caractère de la réforme de César donne à cette conjecture une apparence de vérité, on ne peut la considérer comme une solution satisfaisante. La liste de Marcien ne comprend pas, en effet, les eunuques et les ours qui étaient incontestablement soumis, les uns et les autres, à un droit d'importation en Italie.

Une autre explication a été présentée par M. Vigié : « Notre texte, dit-il, est extrait d'un livre du jurisconsulte Marcien sur les délateurs; aussi pensons-nous que ce fragment devait appartenir à quelque rescrit impérial réglant les droits des délateurs sur les choses tombées en *commissum*, lorsque la contravention avait été constatée sur leur rapport[2]. »

Deux motifs d'ordres différents nous font considérer cette explication comme exacte : d'une part, les difficultés que l'on éprouve en France à réprimer la contrebande avec un personnel de vingt-trois mille hommes et qui obligent l'État à offrir une récompense importante (le tiers du produit de la saisie) à ceux qui dénoncent des fraudeurs, devaient être bien plus grandes à Rome où l'on ne disposait pas, relati-

(1) Cagnat, *op. cit.*, page 111.

(2) Vigié, Des Douanes dans l'empire romain, extrait du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, tome VI, page 533.

vement à l'étendue des frontières à garder, d'un personnel aussi considérable que celui de l'administration des douanes françaises. Il est donc bien naturel de supposer que dans cette société romaine où les délateurs n'étaient pas rares on ait eu recours à eux pour combattre les fraudes dont les marchandises de luxe devaient être l'objet.

D'autre part, nous ne croyons pas qu'il faille traduire *species pertinentes ad vectigal* par *marchandises sujettes à l'impôt*. Ce serait donner au verbe *pertinere* une acception toute nouvelle. Si Marcien avait voulu exprimer cette idée il se serait plutôt servi d'une des expressions que l'on rencontre dans le *Digeste*, *species quæ vectigalia debent* ou *species munificæ*, par exemple.

Ce texte et l'explication qu'en donne M. Vigié comportent, d'ailleurs, la traduction littérale du mot *pertinentes*. L'absence de verbe dans le membre de phrase qui nous occupe indique qu'il se rattachait à une partie du traité de Marcien que les collaborateurs de Tribonien n'ont pas cru nécessaire d'insérer au *Digeste*, et qui devait avoir pour objet de déterminer le chiffre des récompenses allouées aux personnes qui dénonçaient les importations ou exportations illicites de marchandises. Or, nous verrons plus loin que toutes ces importations ou exportations frauduleuses n'avaient pas le même caractère de gravité. Lorsqu'elles avaient pour objet des marchandises prohibées, elles étaient considérées comme crimes contre la sûreté de l'État et punies des peines les plus sévères; lorsqu'au contraire, les intérêts des publicains

étaient seuls engagés et que la fraude avait simplement pour but d'éluder le paiement de l'impôt, le contrevenant n'encourait d'autre peine que la perte de sa marchandise. Les récompenses accordées aux délateurs ne devaient pas être les mêmes dans les deux cas. Il est dès lors probable que Marcien, après avoir fait cette distinction, avait énuméré les marchandises dont l'exportation clandestine était considérée comme un crime et dont la saisie opérée sur une dénonciation donnait droit à certaines récompenses, et qu'il avait terminé son chapitre en rappelant que, même dans un intérêt purement fiscal, on accordait une prime à ceux qui dénonçaient les fraudes commises sur d'autres catégories de marchandises. On s'explique ainsi que l'on ait inséré au *Digeste* un fragment de ce jurisconsulte, commençant par quelques mots dénués de sens s'ils étaient pris isolément, mais dont on peut, après examen, donner la traduction suivante : « En ce qui concerne les impôts, voici les marchandises pour lesquelles une prime est accordée à ceux qui dénoncent les fraudes dont elles sont l'objet. »

Ces marchandises ont été groupées de différentes façons par les auteurs qui ont commenté la loi de Marcien. Nous allons suivre pour cette énumération la division en six catégories adoptée par MM. Dirksen et Vigié [1].

(1) Vigié, Des Douanes dans l'empire romain. Extrait du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, année 1883, pages 534 et suivantes. Toutes les indications que nous donnons sont tirées de cet ouvrage.

Première catégorie.

ÉPICES

1° *Cinnamomum* (Cinnamome, plante originaire des Indes qui présente beaucoup d'analogie avec la cannelle).

2° *Piper longum* et *Piper album.*

3° *Folium pentaspherum* et *Folium barbaricum* (plantes odoriférantes).

4° *Costum* (racine servant à la préparation des parfums).

Costamomum (onguent préparé avec le costum et l'amomum).

5° *Nardi Stachys* (nard).

6° *Cassia turiana*, *Xylo cassia*, *Smurna* (plantes odoriférantes, variétés de Cassia).

7° *Amomum* (Amome, fruit de plantes aromatiques).

8° *Zinziber* (problement le gingembre).

9° *Malabathrum* (plante odoriférante servant à la préparation des parfums, feuille de bétel, suivant M. Cagnat).

10° *Aroma indicum* (probablement la myrrhe).

11° *Chalbane* ou *Galbanum* (plante odoriférante).

12° *Laser* (extrait de Laserpitium).

13° *Alche lucia* ou *agallocum* (probablement l'aloès aromatique).

14° *Sargogalla* ou *Sarcocolla* (gomme orientale).

15° *Gummi arabicum* (gomme originaire d'Arabie.

16° *Cardamomum* (cardamome).

17° *Xylocinnamomum*, « c'est, dit M. Vigié, l'écorce

de cinnamome, d'après Pline, et, d'après Dioscorides, une plante d'une espèce particulière qu'il ne faudrait pas confondre avec le cinnamome ».

Deuxième catégorie.

TOILES, PEAUX, IVOIRE, FER INDIEN ET CARPASUM

1° *Opus byssicum* (mousseline de l'Inde).

2° *Pelles babylonicæ, Pelles parthicæ.*

3° *Ebur.*

4° *Ferrum indicum.*

5° *Carpasum.* Pour ce mot on en est réduit aux conjectures. Certains auteurs pensent qu'il désigne le cubèbe, d'autres qui adoptent la leçon *Carbasum* lui donnent une signification toute différente, celle de coton brut.

Troisième catégorie.

PIERRES PRÉCIEUSES

1° *Lapis universus* (marbre et autres matériaux précieux employés dans la construction).

2° *Margarita.*

3° *Sardonyx* (Sardoine ou sardonyx).

4° *Ceraunium.*

5° *Hyacinthus* (améthyste).

6° *Smaragdus* (émeraude).

7° *Adamas* (diamant).

8° *Saffirinus* (saphir).

9° *Callainus* (pierre d'un vert pâle, probablement la turquoise).

10° *Beryllus* (Beryl).

11° *Chelyniæ*, ou *oculus indicæ testudinis* (pierre précieuse qui ressemblait à un œil de tortue).

Quatrième catégorie.

PRÉPARATIONS OPIACÉES, NATTES, SOIE ET ÉTOFFES PRÉCIEUSES

1° *Opia indica* (préparations opiacées de l'Inde).

2° *Vela serta* (nattes indiennes).

3° *Metaxa* (soie brute).

4° *Vestis serica vel subserica* (étoffes de soie ou mélangées de soie).

5° *Vela tincta* (tissus teints).

6° *Carbasea* (cette expression désigne probablement les tissus de coton).

7° *Nema sericum* (fils de soie préparés pour le tissage).

Cinquième catégorie.

EUNUQUES ET BÊTES FÉROCES

1° *Spadones indici* (eunuques).

2° *Leones*, *Leænæ*.

4° *Leopardi*.

5° *Pardi*, *Pantheræ* (panthères mâles et femelles).

Sixième catégorie.

POURPRE, LAINE, CHEVEUX

1° *Purpura.*

2° *Marocorum lana* (d'autres lisent *pecorum lana*. Cette correction ne semble pas nécessaire. *Marocorum* doit indiquer le pays de provenance de la laine).

3° *Fucus* (teinture rouge qui imitait la pourpre).

4° *Capilli indici* (cheveux, poils de castor, suivant M. Cagnat).

CHAPITRE V

MARCHANDISES PROHIBÉES

On ne rencontre sous la République aucune loi prohibant d'une façon générale l'importation ou l'exportation de telle ou telle marchandise; des mesures de l'espèce n'étaient prises que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, lorsque les consuls jugeaient que l'exportation de l'or pouvait compromettre les finances de la République [1].

Quelques siècles plus tard, au contraire, des constitutions impériales prohibaient d'une façon permanente l'exportation, à destination des pays occupés par les Barbares, de l'or, du blé, du sel, du vin, de l'huile, des conserves que l'on désignait sous le nom de *liquamina*, du fer, des pierres propres à aiguiser le fer, des cuirasses, des boucliers, des arcs, des flèches, des épées larges ou effilées et de toutes les armes en général [2]. Ces prohibitions étaient moti-

(1) Cicéron, *In Vatinium*, V, 12 : « Missus ne sis a me consule Puteolos, ut inde aurum exportari argentumque prohiberes. »

(2) Loi 11 princ., *Dig.*, XXXIX, 4. — Lois 1 et 2, Code Just., IV, 41 et loi 2, Cod. Just., IV, 63.

vées par des considérations économiqnes et militaires.

S'il fallait éviter de fournir aux barbares des armes qu'ils auraient tournées contre l'empire, il n'importait pas moins de retenir sur le territoire romain les approvisionnements de vivres indispensables à la guerre et nécessaires au fonctionnement du service de l'annone.

Sous le Bas-Empire, l'importation des étoffes teintes en pourpre et de la soie était interdite aux particuliers. Cette prohibition, la seule que l'on rencontre à l'importation, s'explique par ce fait que le port de la pourpre était considéré comme un insigne de la puissance impériale[1] et que le commerce de ces marchandises était réservé au *comes commerciorum* [2].

(1) Loi 1, Cod. Just., IV, 40.
(2) Loi 2, *eod. tit.*

CHAPITRE VI

MARCHANDISES EXEMPTES D'IMPOT

Un certain nombre d'objets étaient exempts du *portorium* en raison de leur destination plutôt que de leur nature. Tels étaient :

1° Ceux qui devaient être employés à un service public. *Fiscus ab omnium vectigalium præstationibus immunis est*, dit le jurisconsulte Paul[1]. C'est comme conséquence de cette règle que l'immunité est accordée aux approvisionnements que les publicains ou les agents du fisc apportent dans les magasins de l'État[2], à ceux envoyés aux armées[3] et à tous les objets que les proconsuls ou légats impériaux font venir pour eux ou pour les officiers de leur suite. En vue de prévenir les fraudes qui pourraient se

(1) Loi 9, § 8, *Dig*. XXXIX, 4.

(2) Lex Antonia de Termessibus, § 7 : « Dum neiquid portori ab ieis capiatur, quei publica populi romani vectigalia redempta habebunt. Quos per eorum fineis publicanei ex eo vectigali transportabunt fructus, eorum portorium thermenses majores Pisidæ ne petunto neve capiunto. »

(3) Loi 9, § 7, *Dig*. XXXIX, 4.

commettre à l'aide de leur nom, Hadrien recommande à ces magistrats de remettre à leurs envoyés une lettre écrite de leur maini afin que ceux-ci puissent justifier auprès des publicains de la destination des marchandises qu'ils transportent [1].

Malgré les conséquences qui en découlent, il nous semble que la formule employée par Paul est trop étroite. Symmaque ne peut l'invoquer pour réclamer l'exemption de l'impôt en faveur des ours destinés à figurer dans les jeux que son frère était tenu de donner en sa qualité de questeur. Ces ours n'appartiennent pas au fisc, ils ne doivent cependant pas être soumis à l'impôt comme ceux d'un marchand, car ils sont *destinés à un service public* : « *Magis populi romani quam meo nomine prerogativa delata est*, » dit en effet Symmaque [2].

2° Les moyens de transport *instrumenta itineris*. Cette règle est écrite dans un passage de Quintilien qui se rapporte vraisemblablement au *portorium* d'Italie [3] et dans le tarif de Zraïa [4]. On peut donc considérer cette règle comme générale, mais seulement en ce qui concerne les impôts affermés au profit de l'État; car le tarif de Palmyre, dont nous reproduisons plus loin les dispositions relatives au *portorium*, montre que les cités libres ou fédérées qui percevaient pour leur compte des droits de

(1) Loi 4, § 1, *eod. tit.*

(2) Symmaque, V, 62, édition de 1697.

(3) Quint., *Declam.* CCCLIX : « Præter instrumenta itineris, omnes res quadragesimam publicano debeant. »

(4) *C. I. L.*, tome VIII, n° 4508, ligne 22. — M. Héron de Villefosse, *Le tarif de Zraïa*, page 17.

douane ou de péage n'étaient pas tenues d'inscrire une disposition semblable dans leurs lois fiscales.

3° Les objets destinés à l'agriculture[1]. Cette disposition paraît devoir être rattachée aux réformes économiques et fiscales de Constantin[2].

4° Les objets que l'on transportait *ad usum proprium*[3]. Nous nous abstenons de traduire ces deux mots dont le sens demande à être précisé. Il nous semble en effet dangereux de dire que les objets destinés à l'usage des voyageurs étaient exempts de droits, car le corollaire naturel de cette formule serait que les objets destinés au commerce étaient seuls passibles de l'impôt. Cette idée se trouve, il est vrai, exprimée dans une lettre de Symmaque. Mais, pour écarter sur ce point l'autorité de cet auteur, il suffira de remarquer que, loin de discuter la question de savoir si des ours importés par un particulier pour son propre usage doivent être assujettis au paiement du *portorium*, il revendique simplement, comme un privilège pour l'ordre sénatorial tout entier, le droit de faire venir en franchise de l'impôt les bêtes féroces destinées aux jeux que les magistrats doivent donner au peuple à l'occasion de leur entrée en fonctions. N'est-il pas évident qu'il cherche, à l'aide d'un contraste, à frapper plus vivement l'esprit du consul auquel il adresse la réclamation dont nous avons plus

(1) Loi 5, Cod. Just., IV, 61.

(2) Cagnat, *op. cit.*, page 107. — Vigié, Des Douanes dans l'empire romain, extrait du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, année 1883, pages 193 et 194.

(3) Loi 5 princ., Cod. Just., IV, 61.

haut examiné la portée? On ne traite pas un questeur comme un marchand[1] !

Avant d'entrer dans l'examen du texte, à l'aide duquel nous essayerons de formuler une règle précise, demandons-nous s'il peut exister une législation fiscale dans laquelle les objets destinés au commerce soient seuls passibles de l'impôt de douane. A cette question il ne faut pas hésiter à répondre non. Comment aurait-on perçu, en Italie, des droits sur les esclaves et les objets de luxe, s'il avait suffi, pour qu'ils en fussent exempts, qu'ils eussent été importés par ceux auxquels ils étaient destinés? Que rapporterait à notre budget le droit sur les tapis d'Orient, par exemple, si l'on en exemptait les particuliers qui seraient à même de prouver que les tapis qu'ils importent sont destinés à leurs appartements?

Les différentes législations douanières ne peuvent pas différer sensiblement sur ce point. C'est, d'ailleurs, ce qui résulte d'un texte d'un jurisconsulte qui vécut au seuil de l'époque classique et qui est resté aussi célèbre par la pureté de son style que par la sagesse de ses doctrines.

La *lex portus Siciliæ* portait, vraisemblablement, comme toutes les autres *leges censoriæ*, la clause suivante : *Servos quos domum quis ducet suo usu, pro his portorium ne dato*[2]. Consulté sur le point de

(1) Symmaque, V, 65. Edition de 1697 : « Nunc a fratre meo cynegio V. C. Quæstorio candidato quinquagesimæ vectigal exigitur, quod solum ursorum negotiatores, utpote quæstui servientes, oportet agnoscere. »

(2) Loi 203, *Dig.* L, 16.

savoir si une personne qui envoyait des esclaves de Sicile à Rome *fundi instruendi causa* devait payer les droits de douane, Alfénus Varus, répond que l'interprétation de la *lex censoria* fait naître deux questions : d'abord qu'est-ce que *domum ducere*? ensuite qu'est-ce que *suo usu ducere*? A la première, il répond par une définition du domicile, plus courte que celle de la loi 7 *De incolis* au code de Justinien, mais qui, comme celle-ci, constituerait un excellent commentaire de l'article 102 de notre code civil.

A la seconde question, qu'il déclare plus délicate, le jurisconsulte répond, par une formule non moins claire, *quid victus sui causa paratum est*, formule dont les termes correspondent très exactement à ce que l'on appelle aujourd'hui « mobilier et effets à usage[1] » Appliquée aux esclaves, cette partie importante du mobilier des anciens, la définition d'Alfénus Varus comprend les esclaves attachés à la personne de leur maître, c'est à dire ceux qui sont chargés de lui administrer des frictions et des parfums, les valets de chambre, les cuisiniers et tous les autres serviteurs auxquels incombent des fonctions analogues.

A cette catégorie d'esclaves, le jurisconsulte oppose

(1) Lettre du ministre des contributions, du 17 octobre 1791.

Tarif général des droits d'entrée, édition d'octobre 1822, notes 475 et 476.

Tarif général des douanes de France, édition de mars 1844, note 720.

Loi du 16 mai 1863, art. 25.

Tarif officiel des douanes de France, édition de 1877. Observations préliminaires, n°s 342 et 343.

Tarif officiel des douanes de France, édition de 1885. Observations préliminaires, n° 354.

les intendants des propriétés urbaines ou rurales, les concierges, les tisserands, les ouvriers des champs, en un mot, tous les esclaves du travail desquels on compte tirer profit.

C'est donc dans un sens très étroit, analogue à celui des dispositions de faveur insérées dans les différents tarifs de douane publiés en France depuis un siècle qu'il faut entendre l'immunité accordée par les *leges censoriæ* aux objets que les particuliers transportaient *ad usum proprium*.

CHAPITRE VII

DES PERSONNES EXEMPTES DU PORTORIUM

En principe tout le monde était également soumis au paiement du *portorium*[1]. Mais, en dehors même des exceptions basées sur la nature ou la destination de certaines marchandises, il existait quelques catégories de personnes jouissant, en matière de *portorium,* d'une immunité complète ou partielle. Ces personnes étaient :

1° L'Empereur et les princesses de la famille impériale portant le titre d'*Augusta*[2].

On pourrait, à la rigueur, se dispenser de citer cette immunité, car elle n'est que la conséquence de celle dont profitait le fisc.

2° Les ambassadeurs des nations étrangères qui entretenaient avec l'Empire des relations d'amitié. Mais cette faveur ne leur était accordée que pour les objets qu'ils exportaient et sous réserve des prohibitions de sorties énumérées plus haut[3].

(1) Loi 6 princ., Cod. Just., IV, 61.
(2) Loi 6, § 1, *Dig.*, XLIX, 16.
(3) Loi 8, Cod. Just., IV, 61.

3° Les *navicularii*. Les membres de cette importante corporation sur laquelle reposait tout le poids du service de l'annone jouissaient d'une immunité complète en matière de *portorium*[1]. Toutefois, pour que cette immunité ne devînt pas une source d'abus, ils n'étaient admis à en profiter qu'à la charge de prouver que les marchandises qu'ils importaient ou exportaient, étaient destinées aux établissements commerciaux qu'ils dirigeaient[2].

4° Les vétérans. L'exemption du *portorium* et des différents impôts qui pesaient sur le commerce constituait l'un des privilèges des vétérans[3]. Comme il importait d'attacher par des faveurs à des occupations honnêtes des hommes trop enclins au brigandage, ce privilège ne leur fut jamais retiré[4].

5° Les enfants des vétérans. La même immunité fut accordée dans la première partie du IVe siècle aux enfants des vétérans[5]; mais elle leur fut vraisemblablement retirée par Justinien ou par l'un de ses prédécesseurs, car la constitution qui la consacre n'a pas été insérée au code rédigé pendant le règne de cet empereur.

(1) Loi 23, Cod. Théod., XIII, 5.

(2) Loi 6, § 2 *in fine*, Cod. Just., IV, 61.

(3) Loi 2, Cod. Théod., VII, 20; loi 1, §§ 3, 4, 5, 6 et 7, Cod. Just., XII, 46.

(4) Loi 7, Cod. Théod., VII, 20; loi 3, Cod. Just., XII, 46.

(5) Loi 9, Cod. Théod., VII, 20. Dans cette constitution, les empereurs Valentinien, Valens et Gratien, se servent de l'expression : *Veteranis nostris vel agnatis*, mais il n'est pas douteux qu'*agnati* soit ici pris dans le sens de *liberi* : « *adgnatos* veteranorum vocat *liberos*, de qua voce alibi vid. l. 1 *de collegiatis* et l. 19 *de diversis officiis*. » (Jacques Godefroy, *Ad hanc legem*, not. *e*.)

6° Les militaires. Ceux-ci ont joui pendant toute la durée de l'empire de certains privilèges en matière de *portorium* ; mais ces privilèges n'ont jamais été aussi étendus que ceux accordés aux vétérans. A l'époque de Néron, ils étaient déjà dispensés de l'impôt pour tous les objets qu'ils transportaient sans en faire le commerce[1]. A leur égard, mais à leur égard seulement, il serait donc exact de dire que les objets destinés *ad usum proprium* étaient, par opposition aux objets destinés au négoce, affranchis des droits d'importation, d'exportation ou de transit[2].

La constitution par laquelle les empereurs Valentinien et Valens consacrent les immunités accordées par leurs prédécesseurs aux militaires et aux fonctionnaires du palais, ne contient pas, comme Tacite, cette restriction : *nisi in iis quæ veno exercerent*[3]. Il ne faudrait cependant pas en conclure que ces empereurs ou leurs prédécesseurs aient accordé aux militaires en activité de service la même immunité qu'aux vétérans.

Les motifs qui justifient la faveur faite aux vétérans, perdent toute valeur lorsqu'il s'agit de militaires qui n'ont pas encore obtenu leur libération. Si l'on a jugé nécessaire de pousser les anciens soldats à se

(1) Tacite, *Ann.*, XIII, 51 . « Ergo edixit princeps ut... militibus immunitas servaretur, nisi in iis quæ veno exercerent. »

(2) Le passage de Tacite suffirait à prouver que le texte de Symmaque, que nous avons analysé plus haut, ne doit pas être pris à la lettre.

(3) Loi 3, Cod. Thod., XI, 12.

livrer au commerce plutôt qu'au brigandage, il n'a jamais dû paraître utile que des gens dont on devait chaque jour réclamer des services fussent occupés par les soins à donner à une entreprise commerciale. Tel est, du moins, l'esprit des textes relatifs à la *lustralis collatio*, textes desquels il résulte que les militaires étaient soumis à cette taxe, lorsqu'ils exerçaient, en même temps que leurs propres fonctions, la profession de commerçants, tandis que les vétérans en étaient exempts jusqu'à concurrence de quinze solides [1].

La constitution par laquelle les empereurs Valentinien, Valens et Gratien astreignent les militaires au paiement du *portorium*, lorsqu'ils se livrent au commerce, n'a donc très vraisemblablement introduit aucune innovation en cette matière [2].

Mais ces avantages, même réduits aux proportions indiquées par Tacite, les militaires et les fonctionnaires du palais qui leur étaient assimilés ne les conservèrent pas jusqu'à la fin de l'empire. En insérant dans leur recueil la constitution de Valentinien et de Valens citée plus haut, les compilateurs du code de Justinien ont eu soin de supprimer le passage relatif à la concession de ces avantages, et ont accentué le sens de leur correction en ajoutant à l'ancien texte ces mots : *Exceptis naviculariis, cum sibi rem gerere probabuntur* [3].

(1) Lois 2, 13 et 14, Cod. Théod., XIII, 1.
(1) Loi 7, Cod. Just., IV, 61, et loi 6, Cod. Théod., IV, 12.
(2) Loi 6, Cod. Just., IV, 61.

Un seul privilège reste aux militaires, celui de n'être pas exposés à la peine du *commissum* lorsqu'ils omettent de faire aux publicains la déclaration des marchandises qu'ils transportent [1].

(1) Loi 3, Cod. Just, IV, 61.

CHAPITRE VIII

MODE DE PERCEPTION DES PORTORIA

Les *portoria*, comme les autres revenus du Trésor, compris sous la dénomination générale de *vectigalia*, furent d'abord perçus par les questeurs [1], avec le concours d'agents auxiliaires, qui n'étaient autres probablement que des esclaves publics. Mais, dès que Rome cessa d'être une cité pour devenir une grande puissance territoriale, le petit nombre des fonctionnaires subalternes attachés au roi ou aux magistrats qui le remplacèrent, ne suffit plus à assurer le recouvrement de l'impôt, et l'on confia cette délicate fonction à des fermiers ou publicains, dont les pouvoirs publics ont toujours été impuissants à réprimer les exactions. Cette organisation vicieuse se rencontre à toutes les époques de l'histoire romaine. A partir du IIe et du IIIe siècle, on organisa, il est vrai, sur certains points, le système de la perception directe ou régie de l'impôt ; mais ces réformes par-

(1) M. Humbert, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines de Daremberg et Saglio* (v° *Ærarium*).

tielles n'eurent pas pour résultat d'améliorer le sort des contribuables.

L'importance du sujet nous oblige à diviser ce chapitre en trois sections : dans la première, nous étudierons la mise en ferme des revenus publics ; dans la deuxième, l'organisation des Sociétés de publicains et les règles de droit spéciales à ces Sociétés ; la troisième sera consacrée à l'examen des cas dans lesquels des impôts indirects ont été mis en régie, c'est-à-dire recouvrés par des fonctionnaires publics.

1° Mise en ferme des revenus publics.

La première question qui se pose, mais à laquelle il est impossible, dans l'état des sources, de donner une réponse exacte, est celle de savoir à quelle époque remonte l'usage d'affermer les revenus de l'Etat.

M. G. Hahn, qui a traité cette question dans un mémoire présenté à l'Université de Leipzig [1], pense que les *vectigalium locationes* se pratiquaient dès l'époque des derniers rois. Il fonde son opinion sur les trois considérations suivantes : 1° le silence des auteurs à l'égard des changements qu'une telle réforme eût apportés dans l'administration du Trésor public ; 2° les difficultés qu'aurait présentées la perception directe des impôts depuis que le territoire romain avait commencé à s'étendre ; 3° enfin, le désordre qu'aurait apporté dans les finances le renou-

(1) G. Hahn, *De censorum locationibus*. Leipzig, 1879.

vellement annuel des magistrats chargés de leur gestion.

Ecartons d'abord ce dernier argument ; car si l'annualité des charges s'était opposée à ce que le recouvrement de l'impôt fût confié à des fonctionnaires publics, elle eût amené la mise en ferme du *tributum*, comme celle des *vectigalia*. Or, personne n'ignore que le *tributum* a toujours été perçu par les agents des questeurs ou des préfets qui leur ont succédé. Nous ne contestons pas la justesse des deux premiers arguments. La réforme financière dont il est question dut s'opérer avant que Rome eût, suivant l'expression moderne, un budget considérable ; mais, pendant de longues années après l'expulsion des rois, jusqu'en l'an 397 de Rome, la République n'eut d'autre revenu indirect que le produit de quelques péages et des pâturages publics. On a donc pu se passer des Sociétés de publicains, non seulement sous les derniers rois, mais encore longtemps après leur chute. C'est ce que confirme, d'ailleurs, un passage d'Ovide, où le poète rapporte que les particuliers ayant pris l'habitude d'envoyer leurs bestiaux dans les pâturages publics, sans en faire la déclaration au magistrat chargé de la surveillance du domaine de l'Etat, les édiles de la plèbe mirent fin à cet abus en frappant d'amendes ceux qui cherchaient ainsi à éluder le paiement de la redevance exigible [1]. Or, les premiers édiles plébéiens ont été nommés en l'an 260 *u. c.* Il est donc certain qu'à

(1) Ovide, *Les Fastes*, V, vers 283 et suivants.

cette date on n'affermait pas encore les revenus de la République.

Il reste à déterminer une date à partir de laquelle il soit certain que les impôts aient été mis en ferme.

Jusqu'en l'an 460 *u. c.* on n'aperçoit chez les historiens aucune trace de l'existence de sociétés de publicains ; mais Tite-Live nous apprend que, cette année, quelques fermiers des pâturages publics (*pecuarii*) furent condamnés à des amendes dont on employa le produit au pavage d'une route[1]. Il est vrai que tous les auteurs ne sont pas d'accord pour traduire *pecuarius* par *fermier des pâturages publics.* Burman, qui s'est occupé le premier de la question, dit, après avoir cité ce texte de Tite-Live, que plus tard seulement, les pâturages furent loués à des publicains[2]. Pour suivre cette opinion, il faudrait admettre que les *pecuarii* ne sont autres que les propriétaires de bestiaux. Or il est facile d'établir que, dans deux passages relatifs à une époque plus récente, Tite-Live se sert du mot *pecuarii* pour désigner les fermiers des pâturages publics[3]. Il suffit pour cela de constater qu'à cette dernière époque l'existence des sociétés de publicains n'est plus douteuse et que,

(1) Tite-Live, X, 27 : « Eodem anno ab ædilibus curulibus qui eos ludos fecerunt, damnatis aliquot pecuariis, via a Martio silice ad Bovillas perstrata est. »

(2) Burman, *op. cit.*, page 43.

(3) Tite-Live, XXXIII, 42 : « Ædiles plebis Cn. Domitius Ænobarbus et C. Scribonius Curio multos pecuarios ad populi judicium adduxerunt : Tres ex his condemnati sunt : ex eorum multatitia pecunia ædem in insula Fauni fecerunt. » XXXV, 10 : « Multos pecuarios damnarunt » (Æediles).

dans une circonstance, on suivit à l'égard de certains de ces *pecuarii* la même procédure que contre des entrepreneurs de transports qui s'étaient rendus coupables de baraterie[1]. S'il s'était agi en effet de propriétaires qui conduisaient sans déclaration leurs bestiaux dans les pâturages de l'État, les édiles se seraient bornés à leur infliger des amendes en vertu de leur *jus mulctæ dictionis* au lieu de les citer devant l'assemblée du peuple. Comment, d'ailleurs, ces magistrats auraient-ils pu faire élever un temple avec le produit de trois amendes infligées à de simples particuliers ? Ajoutons enfin que, par analogie avec les expressions de *scriptuarius*, *decumanus* qui servaient à désigner les publicains chargés du recouvrement de la *Scriptura* et de la dîme, celle de *pecuarius* s'applique naturellement au fermier qui exploite les pâturages publics.

Cette acception du mot *pecuarius* est, d'ailleurs, indiquée par Asconius qui fut contemporain de Tite-Live[2].

Nous pensons ainsi avoir acquis la preuve qu'en l'an 460 *u. c.* les revenus de l'État étaient affermés à des traitants.

L'époque à laquelle commença à fonctionner le système de la ferme des impôts doit donc se placer entre les années 260 et 460 *u. c.*

(1) Tite-Live, XXV, 3, 4 et 5.

(2) Asconius, *In divinat.*, édition de 1644, page 29 : « Qui, quæstus sui causa, si decumas redimunt decumani appellantur. Si Portum, aut pascua publica, portitores aut pecuarii. »

In Verrem de jurisdictione Siciliensi, même édition, page 264 : « Publicani nomine et pecuarii et Portitores intelliguntur. »

Remarquons enfin que ce mode de perception dont l'histoire des finances romaines nous montre tous les défauts, était très répandu dans l'antiquité. On le retrouve en usage en Grèce, en Asie[1], en Gaule[2], en Égypte[3], chez des peuples dont la civilisation était plus ancienne que celle des Romains.

La seconde des deux grandes questions qui dominent cette matière est celle-ci : quelle fut aux différentes époques la durée des baux consentis par les représentants de l'État aux fermiers de l'impôt ?

De nombreux textes établissent que, sous la République et le Haut-Empire, ces baux étaient passés pour un lustre[4]. Nous sommes ainsi amenés à nous demander quelle était la durée du lustre, c'est-à-dire de l'intervalle normal qui devait séparer deux recensements. Les meilleurs auteurs se sont divisés sur ce point. Suivant M. Mommsen, le lustre fut, à l'origine, de quatre ans ; la clôture s'en effectuait *quinto quoque anno*, c'est-à-dire au moment où commençait la cinquième année. Mais la règle établie par Servius

(1) Vigié, Des Douanes dans l'empire romain, extrait du *Bulletin de la Société languedocienne de géographie*, année 1883, page 22.

(2) Cæsar, *De bello gallico*, I, 18.

(3) Robiou, *Mémoire sur l'économie politique de l'Égypte au temps des Lagides*, page 158.

(4) Varron, *De lingua latina*, VI, 11 : « Lustrum nominatum tempus quinquennale a luendo, id est solvendo; quod quinto quoque anno vectigalia et ultro tributa per censores persolvebantur. »

Cicéron, *Ad. Att.*, VI, 2 : « Populi autem nullo gemitu publicanis, quibus hoc ipso lustro nihil solverant, etiam superioris lustri reddiderunt. »

Loi 30, § 1, *Dig.*, XXXII et loi 3, § 6, *Dig.*, XLIX, 14.

Tullius ne fut pas strictement observée[1] et la durée du lustre devint quinquennale. Cette opinion repose sur le témoignage d'un auteur qui a écrit un traité sur les différents modes de décompter le temps en usage chez les anciens. Censorinus dit, en effet, que l'on devait terminer les opérations du recensement, *condere lustrum quinto quoque anno*, et il entend évidemment dire par là que la durée du lustre était de quatre ans, car après avoir cité la τετραετηρίδα, l'une des grandes années du calendrier grec, il ajoute : *quinto quoque anno redibat*[2].

D'un autre côté les exemples abondent pour prouver que, bien avant la fin de la République, l'espace de temps compris normalement entre deux recensements était de cinq ans[3].

M. Mommsen pense que le changement qu'il constate est dû aux manœuvres intéressées des publicains qui, afin de prolonger la durée de leurs baux, auraient obtenu que le terme en fût fixé à l'expiration et non au commencement de la cinquième année.

Quelle que soit la valeur que l'on accorde à cette dernière conjecture, les faits qu'elle tend à expliquer n'en paraissent pas moins établis.

(1) Censorinus, *De die natali*, 18 : « Idem tempus anni magni Romanis fuit, quod lustrum appellabant : Ita quidem a Servio Tullio institutum, ut quinto quoque anno, censu civium habito, lustrum conderetur; sed non ita a posteris servatum. »

(2) Censorinus, *De die natali*, 18.

(3) Cicéron, *De legibus*, 3 : [censores] « Magistratum quinquennium habento. »

Asconius, *In divinat*, édition de 1644, page 20 : « Iidem [censores] completo quinquennio urbem lustrabant. »

Ce système est cependant combattu par d'éminents auteurs, entre autres par M. de Boor, dans l'opinion duquel la durée d'un lustre aurait été de trois années pleines [1].

A l'appui de sa thèse, M. de Boor cite trois cas (l'un d'eux est, il est vrai, douteux) dans lesquels l'intervalle qui s'est écoulé entre deux censures n'a pas excédé trois ans. Il établit, en outre, qu'Appius Claudius qui avait été nommé censeur en 442 et se prétendait fondé, malgré la loi *Æmilia*, à exercer ses fonctions jusqu'à l'expiration du lustre obtint le consulat en 447. Or, comme il ne pouvait être élevé à cette dernière magistrature au moment même où il abandonnait la censure, on doit admettre que sa gestion n'a pas excédé trois années pleines.

Cette conclusion peut être vraie ; mais, en tous cas, il ne s'ensuivrait pas que cette période de trois ans fût la durée exacte du lustre. N'est-il pas plus naturel de reconnaître que, malgré son intention de ne pas se démettre de la *Potestas censoria*, Ap. Claudius y fut amené par son désir de briguer le consulat [2] ?

Le système de M. de Boor est, d'ailleurs, en opposition formelle avec le témoignage de Tite-Live qui rapporte qu'antérieurement à la loi *Æmilia* la censure était quinquennale [3] et qui place dans la

(1) De Boor, *Fasti censorii*, page 39 et suivantes.

(2) Tite-Live, IX, 42 : « Appium censorem petisse consulatum, comitiaque ejus ab L. Furio tribuno plebis interpellata, donec se censura abdicavit, in quibusdam annalibus invenio. »

(3) Tite-Live, IX, 33 : « ... Æmilium dictatorem laudibus ferret, qui quinquennalem ante censuram et longinquitate potestatem dominantem, intra sex mensium et anni coegisset spatium. »

bouche d'Ap. Claudius cette réponse aussi précise que hautaine : *Triennium et sex menses ultra quam licet Æmilia lege, censuram geram, et solus geram*[1].

Ajoutons que les fastes de la censure d'où M. de Boor tire son principal argument condamnent également son opinion; car, depuis l'année 545 jusqu'à l'année 600 *u. c.* l'intervalle entre chaque recensement fut toujours de cinq ans.

Nous admettrons donc avec M. Mommsen que, sauf au début de l'institution du cens, le lustre fut une période quinquennale.

Mais cet intervalle entre les recensements ne fut pas constamment observé, car il n'y en eut que 75 pendant une période de six siècles et demi[2].

Il résulte de différentes textes déjà cités que c'était aux censeurs qu'appartenait le soin d'affermer les revenus de l'État. Mais les baux n'étant faits que pour la durée exacte d'un lustre, il arrivait fréquemment qu'il n'y avait pas de censeurs en fonctions au moment de leur renouvellement. Dans ce cas, les consuls y procédaient eux-mêmes, reprenant ainsi la plénitude de leurs attributions administratives[3].

Afin de prévenir les abus qui peuvent résulter des marchés passés de gré à gré par les fonctionnaires publics, on mettait en adjudication la ferme des reve-

(1) Tite-Live, IX, 34.

(2) Censorinus, *De die natali*, 18 : « Nam cum inter primum a Servio rege conditum lustrum et id quod ab imperatore Vespasiano V et T. Cæsare III coss. factum est anni interfuerunt paulo minus DCL, lustra tamen per ea tempora non plura quam LXXV sunt facta et postea plane fieri desierunt. »

(3) Burman, *op. cit.*, page 112.

nus de l'État. C'est ainsi que l'on concédait au plus offrant et dernier enchérisseur [1] le droit de percevoir différents impôts, entre autres les *portoria*, d'exercer les monopoles que l'État s'était réservés et d'exploiter les mines, carrières, fabriques de poix, salines, pêcheries, pâturages et autres parties de la fortune publique [2].

Avant de procéder aux adjudications, les censeurs rédigeaient des cahiers des charges (*leges censoriæ*) fixant les conditions du marché et réglant les rapports des fermiers avec le Trésor public, d'une part, et avec les redevables de l'autre.

Ces *leges censoriæ* puisaient leur force dans le *jus edicendi* des censeurs, grâce auquel ils purent créer, à côté du droit commun, une sorte de législation spéciale offrant aux publicains des voies d'exécution spéciales [3].

Après la confection et la publication de ces cahiers des charges, les censeurs ouvraient les enchères publiques. L'opération s'effectuait *sub hasta* [4] et devait avoir lieu, même pour les revenus des provinces, sur le forum romain [5]. Les enchères commençaient par

(1) Loi 9 princ., *Dig.*, XXXIX, 4; loi 4, Cod. Just., 61.

Tite-Live, XXXIX, 44 : « Et vectigalia summis pretiis, ultro tributa infimis locaverunt. »

(2) Loi 17, *Dig.*, L. 16; loi 13 princ., *Dig.*, XXXIX, 4.

(3) Gaius, IV, 28.

(4) Tite-Live, XXXIX, 44 : « Edicto submotis ab hasta qui. »

(5) Cicéron, *De lege agr.*, I, 3 : « Censoribus vectigalia locare nisi in conspectu populi romani non licet. »

Cicéron, *De lege agr.*, II, 21 : « Vectigalia locare nusquam licet nisi in hac urbe, hoc ex loco, hac vestrum frequentia. »

Burman, *op. cit.*, page 103.

celles des pêcheries du Lac Lucrin dont le nom était considéré comme d'un heureux augure [1]. Il n'est pas possible de préciser l'époque à laquelle les censeurs procédaient aux adjudications ; elle devait vraisemblablement précéder de plusieurs mois, c'est-à-dire du temps nécessaire à l'organisation du personnel destiné à assurer le recouvrement de l'impôt, la date à laquelle les contrats passés avec les fermiers entraient en vigueur. Quant à cette date, elle peut être fixée aux ides de mars [2]. Sous la République, les censeurs excluaient à leur gré telles ou telles personnes du droit de prendre part aux adjudications. Nous voyons, en effet, P. Caton et L. Valérius écarter des enchères les spéculateurs imprudents qui, après s'être portés adjudicataires pour un prix fort élevé, avaient obtenu du Sénat l'annulation de leurs baux [3]. Un second exemple, rapporté comme le premier par

(1) Festus, v° *Lacus Lucrinus :* « Lacus Lucrinus in vectigalibus publicis primus locatur eruendus ominis boni gratia ».

(2) Loi 15, *Dig.*, XXXIX, 4.

Macrobe, *Saturnales*, I, 12 : « Hoc mense (martio) mercedes exsolvebant magistris, quas completus annus debere fecit ; comitia auspicabantur, vectigalia locabant. »

Ce texte semble dire que les locations s'effectuaient aux ides de mars ; mais il est évident que ces opérations ne pouvaient se terminer en une journée. Nous pensons donc qu'il s'agit ici, comme dans le texte d'Alfénus Varus, du point de départ de la durée des baux ; et cette interprétation nous paraît d'autant plus exacte que le jour des ides était un jour d'échéances. » (G. Hahn, *op. cit.*, page 14.)

(3) Tite-Live, XXXIX, 44 : « Quas locationes quum senatus, precibus et lacrimis publicanorum victus, induci et de integro locari jussisset ; censores, edicto submotis ab hasta, qui ludificati priorem locationem erant, omnia eadem paullum imminutis pretiis locaverunt. »

Tite-Live, montre encore mieux jusqu'où allait le pouvoir arbitraire des censeurs. « Ils interdirent, dit-il, l'accès des enchères et ne permirent même pas d'avoir un intérêt pécuniaire dans ces spéculations, à ceux qui, sous la précédente censure, avaient pris en adjudication les impôts ou les travaux publics [1]. »

De telles clauses furent probablement rares dans les édits des censeurs qui durent se borner, comme les préteurs, à reproduire, en les complétant, les édits de leurs prédécesseurs ; car ils arrivèrent à établir en cette matière une législation fixe dont nous retrouvons les principales règles citées dans les écrits des jurisconsultes et les constitutions impériales. Les différentes causes d'exclusion que l'on rencontre à partir de l'époque classique sont motivées par l'insuffisance des garanties que présentent certaines catégories de personnes. Telles sont :

1° Les *tuteurs* et *curateurs* auxquels une constitution des empereurs Sévère et Antonin interdit de prendre à ferme les revenus du fisc ou les domaines du Prince [2].

Cette prohibition paraît avoir été édictée surtout dans l'intérêt du fisc dont l'hypothèque tacite aurait pu être primée par celle du pupille ou du mineur de 25 ans ; mais elle sert en même temps les intérêts de ces derniers.

En raison même du motif qui l'a fait créer, cette

(1) Tite-Live, XLIII, 16.

(2) Loi 49, *Dig.*, XIX, 2; loi unique, Cod. Just., V, 41; loi 1, §§ 9 et 10, *Dig.*, XLVIII, 10.

interdiction cesse lorsque disparaît l'hypothèque du pupille, c'est-à-dire lorsque le tuteur a rendu ses comptes, ou, même avant la reddition de comptes, lorsque le pupille vient à mourir ; car il ne transmet pas son hypothèque à ses héritiers [1]. Le fait de dissimuler, au moment où il contracte avec le fisc, sa situation de tuteur ou de curateur, constitue, pour le fermier public, le crime de faux. Aussi, encourt-il, en vertu de la loi *Cornelia de falsis*, la déportation et la confiscation de tous ses biens [2].

Ainsi que le fait remarquer Cujas, la constitution des empereurs Sévère et Antonin n'interdit pas aux tuteurs ou curateurs de devenir fermiers des taxes municipales ; car les cités sont, au point de vue juridique, traitées comme les personnes naturelles, et ne jouissent pas, en général, des privilèges accordés au fisc [3].

2° Les *décurions* [4]. Le but fiscal de la mesure qui leur interdisait les fonctions de publicain, apparaît à première vue ; mais il importe cependant de distinguer les considérations qui l'ont inspirée, de celles qui ont fait écarter des enchères les tuteurs ou curateurs.

Les décurions répondant du recouvrement de l'impôt foncier et de la capitation, il importait que leur

(1) Loi I, § 11, *Dig.*, XLVIII, 10 ; loi 42, *Dig.*, XXVI, 7 ; loi 19, § 1, *Dig.* XLII, 5.

(2) Loi I, § 13, *Dig.*, XLVIII, 10.

(3) Cujas, *in tit.*, XLI, *lib.* V, Cod. ; loi 15, *Dig.* L, 16 ; loi 2, Cod. Just., XI, 30.

(4) Loi 97, Cod. Théod., XII, I ; loi 4, *Dig.*, L, 2 ; loi 2, § 1, *Dig.*, L, 8.

fortune ne fût pas compromise dans des spéculations toujours dangereuses. Il s'agissait donc plutôt de prévenir l'insolvabilité des membres de la curie, que celle des fermiers publics. Aussi, contrairement à ce que nous avons vu pour les tuteurs et curateurs, l'interdiction s'étendait-elle, pour les décurions, à la ferme des impôts municipaux et même de ceux de leur propre cité [1]. Et, par une réciprocité bien logique, un publicain ne pouvait être admis dans la curie [2].

La constitution par laquelle les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose rappellent qu'une incompatibilité absolue existait entre les fonctions de publicain et celles de décurion, nous apprend que cette règle n'était pas applicable au diocèse d'Egypte.

Cujus exceptionis ratio in obscuro est, dit Jacques Godefroy [3]. Le motif de cette disposition n'apparaît pas, en effet, dans les textes que le savant commentateur du code Théodosien avait consultés. Mais nous croyons l'apercevoir dans les *ostraca* publiés, il y a quelques années, par M. Frœhner [4]. Ces documents nous montrent, en effet, que le recouvrement des impôts directs était confié, en Egypte, à des traitants. Les magistrats municipaux n'ayant plus, dès lors, à répondre sur leurs biens personnels de la solvabilité des contribuables, il était de l'intérêt même

(1) Loi 6, § 2. *Dig.*, L, 2.
(2) Loi 6, § 10, *Dig.*, L, 6.
(3) *In tit.* I, lib. XII, édition de Lyon, tome V, page 444.
(4) Frœbner, *op. cit.*, *Ostraca*, nos 27, 29, 37, 41 et 42.

du Trésor de les admettre à se présenter aux adjudications publiques.

3° Les *mineurs de vingt-cinq ans*. Ils auraient, en effet, pu obtenir contre le fisc la *restitutio in integrum*, si l'adjudication avait été onéreuse pour eux [1].

4° Les *sénateurs* et les *fonctionnaires impériaux*. Il suffit de parcourir les discours et la correspondance de Cicéron pour se convaincre que jamais les membres de l'Ordre sénatorial n'avaient des intérêts dans la ferme des impôts. L'abstention des sénateurs dans les spéculations de ce genre était, en effet, indispensable au prestige du Sénat.

Indépendamment de ces considérations, plusieurs textes établissent que cette règle a existé aux différentes époques de l'histoire : dans son commentaire des *Philippiques*, Asconius rapporte qu'Antoine s'était rendu adjudicataire d'une redevance perçue à l'occasion des courses en chars [2]. Nous ne connaissons pas exactement le caractère de cette redevance ; mais il nous suffira de savoir qu'en vertu d'une exception consacrée par une loi, un sénateur pouvait en devenir concessionnaire. De là résulte nécessairement l'interdiction pour les sénateurs d'affermer les autres revenus de l'État.

(1) Loi 45, § 14, *Dig.*, XLIX, 14.

(2) Asconius, *In oratione Ciceronis contra Antonium*, édition précitée, page 152 : « Diximus jam supra Syllæ ludis, quos hic propter victoriam fecerit, quadrigas C. Antonium et alios quosdam nobiles homines agitasse. Præterea Antonius redemptas habebat ab ærario vectigales quadrigas, quam redemptionem senatori habere licet per legem. »

Suivant le témoignage de Dion Cassius, Hadrien renouvela cette interdiction [1].

Sous le Bas-Empire elle fut étendue non seulement aux grands fonctionnaires, mais aux *officiales rerum privatarum* de tous rangs [2].

5° Les *Débiteurs du fisc ou d'une cité.* — L'intérêt qu'il y avait à ne traiter qu'avec des fermiers solvables faisait écarter des enchères les anciens adjudicataires qui n'avaient pu satisfaire régulièrement à leurs obligations et, d'une façon générale, tous les débiteurs du fisc ou d'une cité. La règle fléchissait cependant, lorsque ces débiteurs fournissaient des cautions telles que l'État n'eût rien à craindre de leur insolvabilité [3].

6° *Les non-citoyens.* — La qualité de citoyen romain paraît avoir été exigée de tout temps chez les fermiers de l'impôt. Nous ne parlons, bien entendu, que des impôts mis en adjudication par les censeurs ou les magistrats qui leur ont succédé dans ces fonctions.

Les cités libres ou fédérées faisaient percevoir à leur gré les contributions qu'elles s'imposaient pour subvenir à leurs besoins et satisfaire à leurs obligations envers Rome [4]. Il en était de même de certaines cités stipendiaires qui, indépendamment des taxes indirectes auxquelles elles pouvaient être sou-

(1) Dion Cassius, LXIX, 16 : « Ἐνομοθετησε δὲ ἄλλα τε πολλὰ, καὶ ἵνα μηδεὶς βουλευτὴς μέτ' αὐτὸς μήτε δί ἑτέρου τέλος τι μισθῶται. »
(2) Code Just, XI, 73 ; loi 6, Cod. Théod., X, 3.
(3) Loi 9, §§ 2 et 3, *Dig.*, XXXIX, 4.
(4) *Lex antonia de Termessibus. Lex Salpensana. Lex Malacitana.*

mises, payaient une redevance fixe dont les magistrats locaux devaient assurer le recouvrement.

Quant à la Sicile, elle jouissait pour ses dîmes d'un régime tout spécial [1]. Cette contribution remontait à une époque antérieure à la conquête des Romains, et ces derniers n'avaient rien changé à son mode de recouvrement. Les questeurs se bornaient à assurer le versement de la redevance dans les caisses du Trésor romain. Ce privilège était si bien établi et probablement si cher aux Siciliens que, certaines dîmes de moindre importance que celle du blé ayant été, par exception, mises en adjudication à Rome, on se demanda officiellement si l'on devait, pour les enchères, suivre la loi de Hiéron ou celle des censeurs ; et le Sénat décida, par respect pour les droits des Provinciaux, que l'on observerait la première [2]. Or, il est évident qu'en vertu de cette loi, les Siciliens pou-

(1) Cicéron, *In Verrem*, III, 6 : « Inter Siciliam cæterasque provincias, judices, in agrorum vectigalium ratione hoc interest, quod cæteris aut impositum vectigal est certum... aut censoria locatio constituta est... Præterea omnis ager Siciliæ civitatum decumanus est; itemque, anti imperium populi romani, ipsorum Siculorum voluntate et institutis fuit. »

(2) Cicéron, *In Verrem*, III, 7 : « L. Octavio et C. Cottæ consulibus senatus permisit, ut vini et olei decumas, et frugum minutarum, quas ante te quæstores in Sicilia vendere consuessent, Romæ venderent, legemque his rebus, quam ipsis videretur, edicerent. Quum locatio fieret, publicani postularunt, quasdam res ut ad legem adderent, neque tamen a censoriis cæteris recederent. Contra dixit is, qui casu tum Romæ fuit, tuus hospes, Verres, hospes inquam, et familiaris tuus, Sthenius hic Thermitanus. Consules causam cognoverunt : quum viros primarios atque amplissimos civitatis multos in consilium advocassent, de consilii sententia pronuntiarunt, se lege Hieronica vendituros. »

vaient seuls, à l'exclusion même des citoyens romains, devenir adjudicataires de leurs dîmes, privilège auquel ils devaient attacher d'autant plus de prix que les provinciaux n'avaient, en fait, aucune garantie contre l'arbitraire des publicains romains.

Après cette brève énumération des cas auxquels ne s'appliquaient pas les prescriptions des *leges Censoriæ*, il nous reste à établir que les personnes qui ne jouissaient pas du droit de cité romaine ne pouvaient acquérir, même en province, la ferme d'un impôt.

Remarquons d'abord que les publicains étaient presque toujours des chevaliers romains. Cicéron, qui appuyait sa politique sur l'ordre équestre et qui tenait à ménager ce parti, était toujours disposé à prendre en main la cause des sociétés de publicains qui se composaient, disait-il, de l'élite des chevaliers. Chaque fois que, dans sa correspondance ou dans ses discours, il parle d'une de ces sociétés, il est facile de reconnaître qu'elle ne comprenait exclusivement que des citoyens romains.

Dans une attaque contre les publicains de Syrie, un certain Domitius prend à parti l'ordre équestre tout entier auquel il reproche des défaillances dans l'administration de la justice [1]. Ces publicains de Syrie étaient donc des chevaliers.

Dans une lettre écrite à son frère Quintus, alors proconsul en Asie, Cicéron explique qu'en dehors des

(1) Cicéron, *Ad Quint. frat.*, II, 13 : « ... Frequentes contra Syriaci publicani. Vehementer vexatus Gabinius : exagitati tamen a Domitio publicani... vestra culpa hæc acciderunt, equites Romani ; dissolute enim judicatis. »

provinciaux qui sont d'un caractère doux et faciles à administrer, il n'existe dans son gouvernement que deux catégories de citoyens romains, les publicains et les marchands [1]. On ne peut indiquer d'une façon plus précise la différence de nationalité existant, en province, entre les contribuables et les fermiers de l'impôt.

Un autre passage de la même lettre a cependant laissé supposer à quelques auteurs qu'à une époque antérieure, les Grecs avaient été admis à prendre en adjudication, dans leur pays, les revenus du Trésor romain [2].

Tel n'est pas, à notre avis, le caractère de l'organisation financière donnée par Sylla aux provinces d'Asie. Nous croyons plutôt qu'il avait divisé ce territoire en un certain nombre de cités auxquelles il avait imposé un *vectigal certum* et que les magistrats indigènes avaient été incapables d'assurer le paiement de cette redevance, sans soulever les plus vives réclamations de la part de leurs compatriotes. On sait, en effet, que les Rhodiens chargés du recouvrement de l'impôt dans les villes de la Carie et les îles

(1) Cicéron, *Ad Quint. frat.*, I, 1, 2 : « Constat enim ea provincia primum ex eo genere sociorum, quod est hominum omni genere humanissimum ; deinde ex eo genere civium, qui, aut, quod publicani sint, nos summa necessitudine attigunt; aut quod... »

(2) Cicéron, *Ad Quint. frat.*, I, 1, 11 : « Nomen autem publicani aspernari non possunt, qui pendere ipsi vectigal sine publicano non potuerunt, quod iis æqualiter Sulla descripserat. Non esse autem leniores in exigendis vectigalibus Græcos quam nostros publicanos hinc intelligi potest, quod Cauni nuper, omnesque ex insulis quæ erant a Sulla Rhodiis attributæ, confugerant ad senatum, nobis ut potius vectigal quam Rhodiis penderent. »

rattachées à la circonscription financière de Rhodes, commettaient de telles exactions que les habitants de ces contrées supplièrent le Sénat de faire percevoir l'impôt par des Romains plutôt que par des Rhodiens. Ils ne peuvent donc, dit Cicéron, se plaindre des publicains. Or, n'est-il pas évident que si les provinciaux avaient pu prendre part, comme les citoyens romains, aux adjudications ouvertes par les censeurs, les Cauniens et les insulaires ne se seraient pas soustraits aux exactions des Rhodiens en obtenant d'être placés sous le régime commun des provinces?

M. Frœhner remarque, d'autre part, qu'en Egypte les fermiers étaient toujours grecs ou romains et jamais indigènes[1]. Un privilège existait-il donc en faveur des Grecs? Il n'y a pas lieu de le supposer. Le fait que constate M. Frœhner confirme plutôt qu'il ne contredit notre opinion. Les documents dont cet auteur a publié le texte et le commentaire datent en général du IIe siècle de notre ère. Or, à cette époque, beaucoup de Grecs avaient acquis le droit de cité romaine et jouissaient naturellement dans les provinces des privilèges réservés aux citoyens romains. Il n'est donc pas étonnant qu'à ce titre, ils se soient livrés aux spéculations auxquelles donnait lieu le recouvrement des impôts.

Il semble bien résulter des rapprochements qui précèdent que les citoyens romains seuls pouvaient devenir adjudicataires des revenus de l'État.

Tout doute à cet égard doit d'ailleurs disparaître

(1) Frœhner, Ostraca inédits du musée du Louvre, extrait de la *Revue archéologique*, année 1865. Nouvelle série, tome XII, page 47.

en présence du passage suivant du quatrième commentaire de Gaïus : *item lege censoria data est pignoris capio publicanis vectigalium publicorum populi romani adversus eos, qui aliqua lege vectigalia deberent* [1].

Les citoyens romains ayant seuls le *jus lege agendi*, la *pignoris capio* n'aurait pu être accordée aux publicains si leurs fonctions n'avaient pas été exclusivement réservées aux personnes jouissant du droit de cité.

Nul ne peut devenir fermier de l'impôt malgré lui [2]. Telle est la règle qui préside aux adjudications. Mais afin d'éviter les dangers qui peuvent résulter d'une collusion entre les personnes qui concourent habituellement aux adjudications, les empereurs décidèrent que ceux qui auraient réalisé de grands bénéfices dans l'exploitation d'un impôt pourraient être contraints à souscrire un nouveau bail aux mêmes conditions que le précédent [3].

Nous avons vu plus haut que pendant les derniers siècles de la République et toute l'époque classique, la durée des baux était fixée à cinq ans [4]. Sous le Bas-Empire elle fut réduite à trois ans [5].

(1) Gaius, IV, 28.
(2) Loi 9, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.
(3) Loi 11, § 5, *eod. tit.*, et loi 3, § 6, XLIX, 14.
(4) Loi 7, Cod. Just., IV, 65.
(5) Loi 4, Cod. Just., IV, 61.

2° ORGANISATION DES SOCIÉTÉS DE PUBLICAINS ET RÈGLES DE DROIT SPÉCIALES A CES SOCIÉTÉS.

Tant que le territoire romain ne s'étendit pas au-delà de l'Italie et que l'État n'eut à affermer que le revenu des pâturages publics et de quelques péages, la fortune d'un seul citoyen put suffire à assurer le recouvrement des taxes auxquelles étaient assujettis les propriétaires de bestiaux et les marchands ; mais dès que la République eut conquis de vastes contrées et que ses magistrats mirent en adjudication la ferme des impôts de toute une province, il fallut, pour assumer les charges et la responsabilité d'aussi vastes entreprises, disposer de capitaux considérables.

Les fermiers devaient, d'une part, entretenir un nombreux personnel d'agents de tous rangs dont les attributions ne différaient pas sensiblement de celles des fonctionnaires de nos administrations financières, et, d'autre part, garantir vis-à-vis de l'État le versement régulier du prix de la location. Or, les censeurs qui présidaient aux adjudications étaient personnellement intéressés à ce que les fermiers présentassent des garanties de solvabilité incontestables ; car une partie des redevances payées par ces derniers était affectée à l'exécution de grands travaux d'utilité publique dont l'achèvement constituait, pour les magistrats qui les avaient entrepris, un titre à la reconnaissance de leurs concitoyens.

Il fallait donc, pour se livrer aux spéculations auxquelles donnait lieu l'exploitation des impôts et

des revenus du domaine de l'État s'assurer du concours d'un certain nombre de personnes jouissant d'une grande fortune. Ces personnes qui couraient ainsi les risques d'une entreprise dont tant de causes diverses pouvaient rendre l'issue malheureuse et mettaient leurs capitaux à la disposition de l'adjudicataire, réclamaient naturellement, comme compensation, une part des bénéfices qui pouvaient résulter de l'exploitation.

De là des engagements réciproques qui amenèrent la formation des sociétés de publicains.

L'origine de ces sociétés fut donc la réunion sur une même tête de la qualité de caution et de celle d'associé. Aussi retrouve-t-on dans certains textes les expressions de *præs socius*[1] et de *prædes socii*[2].

Une seule personne, le *manceps*, se porte adjudicataire de l'impôt ou de la partie du domaine public dont le revenu est mis aux enchères par les censeurs ou les magistrats municipaux. Mais elle doit, pour être agréée par ces magistrats présenter des cautions remplissant les conditions de solvabilité déterminées par le cahier des charges de la location.

Au début, ces cautions contractaient vis-à-vis de l'État ou de la cité un engagement garantissant le paiement de la redevance à laquelle était assujetti le

(1) Cicéron, *Pro domo*, XVIII : « Postremo ne in prædæ quidem societate mancipem, aut prædem socium extra tuorum gladiatorum numerum... reperire potuisti. »

(2) *Lex Malacitana*, cap. LXV : « Ut ei, qui eos prædes cognitores ea prædia mercati erunt, prædes socii heredesque eorum iique, ad quos ea res pertinebit, de is rebus agere easque res petere persequi recte possit. »

manceps et s'associaient avec ce dernier d'après les règles du droit commun. A ce double lien correspondait l'expression de *præs socius* à laquelle on substitua, dans le langage ordinaire du droit, celle de *Socius*.

En vertu du droit qui leur était attribué de régler les conditions d'admissibilité aux adjudications et d'agréer les cautions qui leur étaient présentées par les adjudicataires, les censeurs excluaient à leur gré, telle ou telle catégorie de citoyens de toute participation directe ou indirecte dans la ferme des impôts ou les entreprises de travaux publics.

Le texte de Tite-Live, qui révèle l'une des dispositions les plus arbitraires que l'on ait rencontrées dans les édits des censeurs, nous apprend que l'on pouvait être intéressé de façons différentes dans ces grandes spéculations.

Les censeurs Claudius Pulcher et Sempronius Gracchus ne se bornèrent pas, en effet, à écarter des enchères les personnes qui avaient passé des marchés avec leurs prédécesseurs pour le recouvrement des impôts ou l'exécution des travaux publics, ils leur interdirent d'avoir un intérêt dans les nouveaux marchés, soit à titre de *socius*, soit à titre d'*affinis* [1].

Ainsi que le remarque M. Xénopoulos [2], il existe

(1) Tite-Live, XLIII, 16 : « Edixerunt... Ne quis eorum, qui Q. Fulvio, A. Posthumio censoribus publica vectigalia aut ultro tributa conduxissent ad hastam suam accederet, socius ve aut affinis ejus conductionis esset. »

(2) A. Xenopoulos : *De societatum publicanorum romanorum historia ac natura juridiciali*, Berlin, 1871, pages 41 et suivantes.

une corrélation évidente entre la situation des *affines* et celle des sous-traitants *qui partem redimunt*. Les uns et les autres ne contractent aucun engagement avec la cité. Ils ne sont liés que vis-à-vis des adjudicataires. S'agit-il d'une association formée pour la location des *ultro tributa*? les sous-traitants n'entrent pas en relation d'affaires avec la cité, l'adjudicataire et ses *prædes socii* répondent seuls envers elle de l'exécution des travaux. La société a-t-elle pour but le recouvrement des impôts? la situation des *affines* est absolument différente de celle du *manceps* ou des *prædes*. Ils ont cependant une part dans les revenus de la ferme; mais ils ne sont pas engagés vis-à-vis de la cité et ne sont jamais appelés à donner leur avis sur les mesures à prendre dans l'intérêt commun. En résumé, ils ne jouent dans l'association qu'un rôle passif [1].

(1) Cicéron, *In Verrem*, II, 71 : « Itaque ille [magister societatis] multitudine sociorum remota, decumanos convocat : rem refert. Statuunt illi atque decernunt... » Cicéron désigne sous le nom générique de *socii* les intéressés d'un ordre secondaire, c'est-à-dire les *affines*. Quant aux *decumani*, ce ne sont évidemment pas, au cas particulier, comme le fait remarquer M. Salkowski, les fermiers des dîmes, puisque la société dont s'occupe Cicéron dans ce passage de son discours était concessionnaire des douanes et des pâturages de Sicile. Ce sont simplement les *prædes socii* de l'époque précédente, devenus les administrateurs des sociétés dont ils faisaient partie. Cicéron leur donne indistinctement le nom de *decumani*, parce que les dîmes, étant le plus ancien impôt de Sicile, le nom de *decumanus* y était considéré comme synonyme de celui de *Publicanus*.

Nous ne conclurons pas de là, avec M. Xenopoulos, qu'Asconius se trompe lorsqu'il dit : « Mancipes sunt publicanorum principes Romani homines, qui, quæstus sui causa si decumas redimunt, decumani appellantur, si portum aut pascua publica, portitores aut

A une époque très ancienne, les *prædes socii* eurent également un rôle purement passif. Il étaient tenus de garantir, envers la cité, les engagements du *manceps*, sans avoir aucun droit correspondant à cette obligation. Ils n'étaient, en réalité, que des cautions. Mais, de bonne heure, le préteur leur accorda, en considération des services que rendaient à l'État ces associations de fermiers, des droits qu'ils ne tenaient pas du contrat intervenu entre eux et le *manceps*, contrat par lequel ce dernier leur promettait vraisemblablement, en compensation des risques qu'ils couraient comme cautions, une part dans les bénéfices de l'exploitation.

La loi 1 au *Digeste*: *De loco publico fruendo*, en fournit un exemple. Par son édit, le préteur fait défense de troubler dans la jouissance paisible d'un terrain public celui qui le détient en vertu d'un bail ou son associé. En cas de trouble, le *conductor* peut exercer l'interdit *de loco publico fruendo*. La même protection est accordée au *socius conductoris*.

pecuarii, quorum ratio scriptura dicitur. » Il n'est guère admissible qu'Asconius, qui était un érudit, ait commis une erreur en cette matière. Ce qu'il est, au contraire, permis de supposer, c'est qu'Asconius, en sa qualité de grammairien, donnait le sens absolument exact des mots, sens dont on s'écartait probablement dans le langage courant ou dans les discours. La vérité est donc, selon nous, que les expressions de *decumani, portitores, pecuarii*, s'appliquaient à toutes les personnes qui jouaient un rôle actif dans l'administration de la ferme, c'est-à-dire au *manceps*, aux *prædes socii* et même aux esclaves que les fermiers employaient au recouvrement des impôts. Le langage de Cicéron est donc d'accord avec la définition de son commentateur lorsqu'il oppose les *decumani* (associés actifs) aux *socii* (associés passifs).

Le reste du texte va nous prouver qu'il ne s'agit pas ici d'un associé du droit commun. Ulpien dit, en effet, au § 2 de la loi : *Sed si simul veniant ad interdictum movendum, ipse qui conduxerit et socius ejus, magis est, ut ipse conductor præferatur.*

Il résulte de ce texte : 1° Que le *conductor* et son *socius* ne sont pas deux copreneurs solidaires. L'expression *ipse qui conduxerit* ne permet pas de le supposer; dans cette hypothèse, d'ailleurs, aucun des deux copreneurs n'aurait un droit supérieur à celui de l'autre;

2° Que ce *socius* n'est pas simplement un tiers ayant formé avec le preneur un contrat de société pour l'exploitation du fonds; car il ne pourrait tenir que du preneur lui-même le droit de mettre en mouvement l'interdit. Or la loi décide que ce droit lui est propre.

Il existe donc un rapport de droit entre la cité et le *socius conductoris*. Et, comme il s'agit ici de la location d'un terrain appartenant à l'État, tout indique que ce rapport de droit n'est autre que l'obligation de garantie qui est l'accessoire nécessaire de tous les contrats passés avec des fermiers publics. Ce *socius* a, dès lors, comme le *præs socius* que nous avons déjà rencontré la double qualité d'associé et de caution du preneur [1].

Du moment que cet associé obtint du préteur le pouvoir de mettre en mouvement l'interdit *de loco publico fruendo*, il cessa de jouer dans l'association

(1) Xenopoulos, *op. cit.*, page 34.

un rôle passif, et un droit spécial fut créé pour les sociétés de publicains.

Quant à la formation de ces sociétés, elle était subordonnée à l'agrément des magistrats qui présidaient aux adjudications, car la bonne administration des finances de la République exigeait que ces magistrats fussent appelés à se prononcer sur le choix des membres de l'association, au même titre que sur l'acceptation d'une caution.

Les sociétés de publicains se trouvant ainsi constituées par décision des magistrats [1], il n'existait aucun motif de leur refuser la qualité de personnes morales. Gaïus nous apprend, en effet, qu'elle leur fut accordée [2].

Il est difficile de préciser l'époque à laquelle ces sociétés cessèrent d'être régies par les règles relatives aux sociétés privées pour s'organiser en *universitates* et constituer, en dehors des membres qui les composaient, des sujets de droit capables de propriété. Tout indique cependant qu'elles existaient à l'état de personnes juridiques dès la fin de la République. Varron mentionne, en effet, l'existence de sociétés possédant des esclaves et exerçant le droit d'affranchissement [3]. D'autre part, en ce qui concerne l'action à exercer en cas de détournement d'ar-

(1) Tacite, *Annal.*, XIII, 50 : « Plerasque vectigalium societates a consulibus et tribunis plebis constitutas, acri etiam populi romani tum libertate. »

(2) Loi 1 princ., *Dig.*, III, 4.

(3) Varron, *De lingua latina*, VIII, 83 : « Habent [nomina] plerique libertini a municipio manumissi, in quo, ut societatum et fanorum servi non servarunt proportione rationem. »

chives, Labéon assimile ces sociétés aux cités[1].

Ces grandes sociétés financières, bien que constituées en *universitates*, diffèrent essentiellement par leur nature et leur but des autres personnes morales telles que les municipes, les collèges de prêtres, les corporations d'artisans et les églises. L'existence de ces dernières est illimitée. Elles ne disparaissent qu'à la suite de grands bouleversements politiques ou d'une décision des pouvoirs publics prononçant la dissolution des corporations considérées comme dangereuses pour la sûreté de l'État[2].

La durée d'une société fondée pour le recouvrement de l'impôt est, au contraire, limitée à celle du bail qu'elle a souscrit, à moins qu'elle n'en obtienne le renouvellement.

Cette distinction étant établie, il nous reste à examiner quelles sont les règles de droit relatives aux personnes juridiques en général qui s'appliquent aux sociétés de publicains.

De même que les cités ont à leur tête des magistrats qui, à l'image de ceux de Rome, sont investis d'un pouvoir annuel, chaque société est administrée par un *magister* dont les pouvoirs paraissent également limités à un an[3].

(1) Loi 31, *Dig.*, XLVII, 2.

(2) Asconius, *In Cornelianam*, édition Orelli et Baiter, page 75 : « Frequenter tum etiam cœtus factiosorum hominum sine publica auctoritate malo publico fiebant : propter quod postea collegia senatus consultis et pluribus legibus sunt sublata, præter pauca atque certa, quæ utilitas civitatis desiderasset quasi, ut fabrorum fictorumque. »

(3) Cicéron, *In Verrem*, II, 74 : « Quæsivi, quod erat inventu

Ce *magister* est à la fois le chef du personnel employé au recouvrement de l'impôt et le représentant de la société à Rome. Dans ses rapports avec les tiers son rôle est celui de l'*actor universitatis*[1]. Il n'est pas le représentant des différents membres de la société, mais celui de la société considérée comme sujet de droit[2]. Qu'il porte le titre de *magister*, *actor* ou *syndicus*, il est investi d'une fonction semblable à celle d'un *procurator*[3], ses pouvoirs ne durent que pendant le temps déterminé par la décision qui les lui a confiés[4] et peuvent lui être retirés en vertu d'une décision contraire[5]. Mais l'acte qui lui confère ses pouvoirs étant censé recevoir une certaine publicité, il n'est pas tenu, comme le simple *procurator*, de fournir, lorsqu'il agit au nom de la société, la *cautio de rato*. Cette caution peut cependant être exigée de lui, quand il existe des doutes sur la validité de son mandat[6].

Le *magister societatis* résidant à Rome, il était indispensable que la société eût d'autres représentants au chef-lieu de la province dont elle avait affermé l'un des impôts et dans quelques-unes des

facillimum, qui per eosdem annos magistri istius societatis fuissent... Itaque ad L. Vibium, equitem romanum, virum primarium, quem reperiebam magistrum fuisse eo ipso anno, qui mihi maxime quærendus erat, primum veni. »

(1) Loi 9, *Dig.* XLVI, 8; loi 14, *Dig.* II, 14.
(2) Loi 2, *Dig.* III, 4.
(3) Loi 6, § 3, *eod. tit.*
(4) Loi 3, *eod. tit.*
(5) Loi 6, § 3, *in fine*, *eod. tit.*
(6) Loi 6, § 3, *eod. tit.*

villes où se tenaient les *conventus*. Ces représentants, qui avaient, en quelque sorte, comme supérieur hiérarchique le *magister*, portaient le titre de *promagistri*. Mais nous ne croyons pas comme Burmann qu'ils fussent simplement les délégués en province du *magister societatis* [1]. Cicéron les montre, en effet, plaidant au nom des publicains devant le tribunal de Verrès [2]. Or, le fait de représenter la société en justice suppose nécessairement qu'ils avaient été investis par l'assemblée des *socii* du titre d'*actor universitatis*, car le *magister* ne pouvait plaider par procureur [3].

Chacune de ces sociétés constituées en personnes morales a des biens distincts de ceux des membres qui la composent, une caisse, *arca communis* [4], des esclaves et des affranchis. Si elle est condamnée, les voies d'exécution sont les mêmes contre elle que contre une personne naturelle. Si, par suite de l'absence de son représentant, elle est *indefensa*, le préteur remplace la délivrance de l'action par la *missio in possessionem* des *res communes* [5].

Enfin, de même qu'un tiers capable de plaider pour autrui et fournissant la *cautio judicatum solvi* peut se présenter pour défendre un citoyen qui ne comparaît pas *in jure*, sous les mêmes conditions une personne étrangère à l'*universitas* peut en prendre la défense [6].

(1) Burman, *op. cit.*, page 134.
(2) Cicéron, *In Verrem*, II, 70 : « Etenim quum iste [Verres] omnia quæcumque Carpinatius postulalat, facere ac decernere solebat. »
(3) Loi 74, *Dig.* III, 3.
(4) Loi 1, § 1, *Dig.* III, 4.
(5) Loi 1, § 2, *Dig.* III, 4.
(6) Loi 1, § 3, *eod. tit.*

Dans ce cas, l'*actio judicati* ne se donne naturellement que contre le *defensor extraneus*.

L'étude des voies d'exécution ouvertes contre les sociétés de publicains nous amène à examiner la question suivante :

Les créanciers de ces sociétés n'ont-ils d'action que contre les biens communs, ou peuvent-ils poursuivre le recouvrement de leurs créances sur les biens personnels des *socii*?

La réponse à cette question comporte une distinction : en règle générale, les biens communs répondent seuls de l'exécution des obligations incombant à une *universitas*. *Nec quod debet universitas singuli debent*, dit Ulpien [1].

Il n'en est pas de même lorsque la créance a pour origine l'exercice de l'*actio adversus publicanos*. Nous aurons l'occasion d'étudier cette action en détail dans un des chapitres suivants ; mais il convient de remarquer, dès à présent, que celui qui triomphe en l'exerçant devient non seulement créancier de la société mais des *socii* considérés individuellement. C'est ce que prouve le texte suivant d'Ulpien dont l'interprétation littérale ne paraît laisser aucun doute :

Quod ait in dominos, sic accipiendum est in socios vectigalis, licet domini non sint [2].

On ne peut, en effet, supposer que l'expression de *socii vectigalis* soit employée par le jurisconsulte dans le sens de *societas vectigalis* comme *municipes* dans le

(1) Loi 7, § 1, *Dig.* III, 4.
(2) Loi 3, § 1, *Dig.* XXXIX, 4.

sens de *municipium* [1]. Car le second membre de la phrase *licet domini non sint* [*servorum societatis*] indique suffisamment qu'il ne s'agit pas ici de la personne juridique formée par la réunion des *socii* qui, pris individuellement, n'étaient pas les maîtres des esclaves de la société.

Quant au paiement des redevances, il était garanti par les engagements que les *prædes socii* contractaient envers le magistrat chargé de procéder à la mise en adjudication des impôts [2] et par l'hypothèque tacite du fisc sur les biens de ses débiteurs [3].

A la différence des autres personnes juridiques (cités, collèges ou corporations) qui peuvent être considérées comme perpétuelles, les sociétés de publicains sont soumises à deux causes de dissolution :

1° L'arrivée du terme de la période pour laquelle a été faite l'adjudication [4].

2° La perte de la chose [5], c'est-à-dire la suppression de l'impôt affermé ou l'évacuation par les armées romaines de la province dans laquelle cet impôt était perçu.

Par dérogation aux règles du droit commun, dérogation fondée sur des motifs d'utilité publique, les sociétés dont il s'agit ne se dissolvent pas par la perte d'un de leurs membres [6]. De bons auteurs [7] ont, il

(1) Loi 2, *Dig.*, III, 4.
(2) Burmann, *op. cit.*, page 135.
(3) Lois 46, § 4, et 47, princ., *Dig.* XLIX, 14.
(4) Loi 65, § 6, *Dig.* XVII, 2.
(5) Loi 63, § 10, *eod. tit.*
(6) Loi 59, princ., *eod. tit.*
(7) Antonius Matthæus, *De Auctionibus*, lib. II, cap. VIII, § 7.

est vrai, pensé que cet événement ne laissait subsister la société qu'à la condition que les membres survivants s'adjoignissent, comme coassocié, l'héritier du défunt. Cette solution semble résulter de la loi 59 de Pomponius au titre *Pro socio*, si l'on fait rapporter le membre de phrase commençant pas ces mots : *sed ita demum* à celui qui le précède. Mais elle ne peut qu'être écartée en présence de la loi 63 § 8 du même titre. Ce dernier texte indique, en effet, que la société fonctionne même après le décès d'un membre dont l'héritier n'a pas été admis au nombre des *socii* [1]. Il fait connaître, en outre, la situation de l'héritier qui n'a pas été admis ou qui s'est refusé à occuper dans la société la position qui appartenait à son auteur.

Cet héritier participe aux profits et aux pertes, non seulement dans les affaires engagées avant la mort du sociétaire auquel il succède, mais jusqu'à l'expiration du bail passé avec les représentants de l'État.

Au delà de ce terme, il n'est naturellement tenu à aucune participation dans les affaires de la société si celle-ci, au lieu de se dissoudre, se rend de nouveau adjudicataire de l'impôt dont le recouvrement lui avait été antérieurement concédé [2]. Il n'en serait pas de même, à notre avis, si le renouvellement du bail, an lieu d'être librement accepté par la société, lui était imposé [3].

(1) Burman, *op. cit.*, pages 131 et 132. Salkowski, *Quæstiones de jure societatis præcipue publicanorum*, Berlin, 1859, pages 114 et suivantes.

(2) Loi 65, § 6, *Dig.* XVII, 2.

(3) Loi 11, § 5, *Dig.* XXXIX, 4 et loi 3, § 6, XLIX, 14.

La question de savoir à quelles conditions l'héritier d'un associé peut être lui-même associé a de tous temps préoccupé les commentateurs.

Dans une glose de la loi 59, Accurse la résout en ces termes :

Tria videntur exigenda ut societas transeat ad heredem : 1° primum est ut aliqui publica conducant vectigalia; 2° secundum est ut sic conduxerint quod heredes succedant in conductione et societate; 3° *tertium est ut persona succedens idonea sit; 4° potest addi et quartum ut ipsi socii non tantum cum locatore vectigalium sed etiam inter se paciscantur quod heredes in societate succedant.*

La première et la troisième de ces conditions sont exigées par des textes formels. L'héritier d'un associé ne peut devenir lui-même associé que s'il s'agit d'une société vectigalienne et s'il est agréé par les coassociés du défunt, *adscriptus* ou *adscitus inter socios*, c'est-à-dire s'il est jugé apte à remplir dans l'administration de la société le rôle de son auteur [1].

Quant à l'insertion dans le contrat d'association et dans le cahier des charges d'une clause autorisant l'héritier à remplacer dans la société l'associé qui viendrait à décéder, elle violerait la liberté de tester de ceux qui, en souscrivant à cette condition, auraient désigné leur héritier, et, dans le cas contraire, le principe en vertu duquel on ne s'associe pas à une personne incertaine [2]. Nous ne suivrons donc pas sur ce dernier point l'opinion d'Accurse, bien

(1) Loi 59 princ. et 63, § 8, *Dig.*, XVII, 2.
(2) Cujas, *Obscr.*, X, 25.

qu'elle semble confirmée par une scholie des *Basiliques*[1].

Les sociétés vectigaliennes étant, avant tout, des associations financières, la répartition des bénéfices doit se faire d'après les règles du droit commun, c'est-à-dire par parts égales entre les membres lorsque les conventions ne l'ont pas réglé autrement[2].

Au moment de la dissolution, chacun des *socii* retire son apport ou une somme proportionnelle à cet apport[3].

Quant aux *affines*, nous pensons avec M. Xenopoulos qu'ils jouent, en toute circonstance, le rôle de créanciers de la société[4].

Nous savons qu'à l'époque de Cicéron les sociétés de publicains avaient leur siège à Rome, que leur *magister* y avait ses bureaux et y convoquait l'assemblée des *socii* pour décider des affaires importantes. C'était là, en effet, que se faisaient les adjudica-

(1) *Basiliques*, XII, 1, 61, sch. 15 de Cyrille. Il nous semble difficile de distinguer si ce texte est emprunté aux travaux de Cyrille l'Ancien, auteur d'un grand traité sur les pactes antérieur à la compilation de Justinien, ou à ceux d'un second Cyrille qui écrivit après cet empereur un commentaire du *Digeste*. L'un et l'autre vivaient à une époque où la ruine du commerce et la misère générale rendaient à peu près improductifs les impôts indirects. On conçoit que la disparition des grandes sociétés de publicains, conséquence naturelle de la situation économique de l'empire, ait enlevé tout intérêt à l'étude des règles spéciales au fontionnement de ces sociétés et que les jurisconsultes byzantins ne les aient pas sainement analysées.

(2) Ganis, III, 150. Loi 29 princ., *Dig*. XVII, 2.

(3) Accarias, *Précis de droit romain*, tome II, n° 629, *in fine*.

(4) Xenopoulos, *op. cit.*, pages 73 et suivantes.

tions et que les grands intérêts de ces sociétés se discutaient devant le Sénat.

Cette situation ne se modifia vraisemblablement pas sous le Haut-Empire, aussi longtemps que les adjudications continuèrent à se faire à Rome et que le Sénat eut une influence réelle ou apparente dans l'administration des finances de l'État. Mais, lorsque tous les habitants de l'Empire eurent acquis le droit de cité et, comme conséquence, la faculté de devenir fermiers des impôts, lorsque le soin de présider aux adjudications fut confié aux gouverneurs des provinces et que toutes les questions relatives aux impôts et à l'administration des provinces eurent passé des attributions du Sénat dans celles du *comes sacrarum largitionum* l'organisation des sociétés de publicains dut subir des modifications correspondant à celles qui s'étaient produites dans le fonctionnement des pouvoirs publics.

Il n'y a donc pas lieu de supposer que les compagnies de fermiers, chargées de l'exploitation des revenus des provinces aient continué pendant la période de la monarchie à avoir leur siège dans la capitale de l'Empire.

Ce n'est, d'ailleurs, pas sous le Bas-Empire qu'il convient d'étudier l'organisation de ces grandes compagnies. Nous continuerons donc à nous placer à l'époque de Cicéron dont les plaidoiries contiennent tant de détails sur cette matière.

Tandis que le *magister* centralisait à Rome les opérations de la société dont il était le représentant, le service de la perception était dirigé en province par

des *pro magistri* qui étaient vraisemblablement des associés[1]. Sous les ordres de ces *pro magistri* se trouvaient les chefs de stations, *villici*, *statores*, et toute la série des agents subalternes, *tabularii*, *arcarii*, *vicarii villici*[2].

Ces employés que les contribuables désignaient indifféremment sous le nom de *portitores* étaient généralement des esclaves ou des affranchis de la société et quelquefois des hommes libres qui lui louaient leurs services, *qui operas publicanis dabant*[3].

Aucune institution semblable à l'administration des postes n'existant à l'époque de la République et les courriers organisés par Auguste ne transportant que la correspondance du chef de l'État et de ses fonctionnaires[4], chaque société de publicains était obligée d'entretenir pour les besoins de son service un certain nombre de *tabellarii*. Cicéron qui était le protecteur de la plupart de ces sociétés disposait de leurs courriers pour sa correspondance personnelle[5].

Le personnel subalterne des compagnies de fermiers ne comprenait pas, comme celui des administrations des douanes modernes, toute une armée

(1) Cicéron, *Ad. Att.*, XI, 10 : « P. Terentius, meus necessarius, operas in portu et scriptura Asiæ pro magistro dedit. » Ce Térentius n'était évidemment pas un simple employé des fermiers.

(2) Cagnat, *op. cit.*, pages 87 et suivantes.

(3) Valère Maxime, VI, 9, 8 : « P. Rupilius non publicanum in Sicilia egit, sed operas publicanis dedit » ; et loi 34, § 1, *Dig.* IV, 6.

(4) Naudet, *De l'administration des postes chez les Romains*, Paris, 1858, pages 5 et suivantes.

(5) Cicéron, *Ad. Att.*, V, 15, 3 : « Tu autem sæpe dare tabellariis publicanorum poteris. »

d'agents chargés d'empêcher l'importation ou l'exportation clandestine des marchandises prohibées ou sujettes à des droits. Sous la République, les impôts de douane étaient assez faibles pour que les négociants ne fussent pas tentés de chercher à les éluder, au risque de voir leurs marchandises saisies par les publicains, et, d'un autre côté, le brigandage, que l'on ne parvint jamais à réprimer complètement en Italie et dans les provinces, rendait dangereuse l'expédition d'un convoi par les chemins ou sentiers détournés que l'on aurait dû employer pour éviter les bureaux de perception.

Les fermiers n'avaient donc qu'à assurer la perception des droits sur les routes fréquentées par les marchands et à surveiller les abords des stations qu'ils y avaient établies. Afin de leur permettre de triompher de la résistance des contribuables récalcitrants, résistance qui n'aurait pas manqué de se produire si les publicains n'avaient pas pu compter, à chaque instant, sur l'appui de la force publique, les gouverneurs des provinces plaçaient à côté des bureaux de perception des postes de troupe chargés de prêter main-forte, le cas échéant, aux *portitores*.

En agissant ainsi, les gouverneurs des provinces accordaient simplement aux publicains la protection par laquelle l'État doit assurer à chacun le libre exercice de ses droits.

Aussi Cicéron reproche-t-il en termes très vifs à Gabinius d'avoir fait retirer ces postes et compare-t-il la situation résultant, pour les fermiers du *portorium* dans la province d'Asie, des ordres du

proconsul à celle qui leur aurait été faite par une invasion de l'ennemi [1].

En résumé, l'État n'étant pas directement intéressé à la répression de la contrebande, ses agents n'intervenaient pas, sous la République, du moins, dans la perception de l'impôt et dans la surveillance de la frontière. Ils n'avaient d'autre mission que de protéger les publicains contre les violences et les résistances auxquelles ils pouvaient être exposés de la part de certains contribuables [2].

Lorsqu'au contraire, l'exportation ou l'importation d'une marchandise était interdite par mesure politique, c'étaient des magistrats ou des fonctionnaires qui étaient chargés d'assurer l'exécution de la décision prise par les pouvoirs compétents. Cicéron rapporte qu'une mesure de ce genre fut adoptée pendant son consulat. L'exportation de l'or et de l'argent ayant paru constituer un danger pour la fortune publique en Italie, on en décréta la prohibition et le questeur Vatinius fut envoyé à Pouzzoles pour y veiller [3]. Il existait cependant dans cette ville un poste de publicains [4].

(1) Cicéron, *De Prov. cons.*, V : « Statuit [Gabinius] ab initio, et in eo perseveravit, jus publicano non dicere... custodias sustulit... an si qui frui publico non potuit per hostem, hic tegitur ipsa lege censoria : quem is frui non sinit, qui est, etiam si non appellatur, hostis, huic ferri auxilium non oportet? »

(2) Dion Cassius, XLVIII, 43: « ἐπὶ δ' Ἀππίου τε Κλαυδίου καὶ Γαΐου Νωρβανοῦ ὑπάτων, οἷς πρώτοις δύο ἑκατέροις ταμίαι συνεγενοντο τότε πλῆθος πρὸς τοὺς τελώνας βαρύτατα σφίσιν ἐγκειμένους ἐστασίασε, καὶ αὐτοῖς τε ἐκείνοις καὶ τοῖς ὑπηρέταις τοῖς τε στρατιώταις τοῖς συνεισπράσσουσι σφισι τα χρηματα, ἐς χεῖρας ἦεσαν. »

(3) Cicéron, *In Vatinium,* V, 12.

(4) Tite-Live, XXXII, 7 [P. Cornelius Scipio Africanus et P. Ælius

Sous l'Empire, un certain nombre de marchandises étaient considérées comme contrebande de guerre. Le soin d'en empêcher l'exportation était confié aux *stationarii* dont les attributions générales correspondaient assez exactement à celles qu'ont de nos jours la police et la gendarmerie [1].

Enfin au Bas-Empire, on rencontre certaines catégories de fonctionnaires (*limenarchæ* [2] *custodes littorum* [3]) qui étaient spécialement chargés de la surveillance des ports et des côtes.

A côté des fermiers, les empereurs avaient créé, dans les différentes circonscriptions financières, des procurateurs dont les attributions, qui n'ont d'ailleurs été définies par aucun texte, paraissent avoir été à la fois judiciaires et administratives.

Nous traiterons dans un des chapitres suivants de leurs attributions judiciaires.

Au point de vue administratif, ils avaient mission de contrôler tous les actes de la gestion des publicains auprès desquels ils étaient placés [4] et probablement de faire connaître le chiffre de leurs recettes. Ce dernier renseignement était, en effet, nécessaire pour décider s'il y avait lieu d'imposer aux fermiers l'obligation de continuer leur exploitation aux conditions fixées par la précédente adjudication [5].

Pætus] « Portoria venalium Capuæ Puteolisque, item Castrorum portorium, quo in loco nunc oppidum est, fruendum locarunt. »

(1) Loi 1, Cod. Just., XII, 22.

(2) Paul, *Sent.*, I, 6, § 3 et loi 18, § 10, *Dig* , L, 4.

(3) Loi 17, Cod. Théod., XIII, 5.

(4) Cagnat, *op. cit.*, pages 90 et suivantes.

(5) Loi 11, § 5, *Dig.*, XXXIX, 4.

3° DES IMPOTS INDIRECTS QUI FURENT PERÇUS PAR DES FONCTIONNAIRES IMPÉRIAUX.

Le premier exemple de perception d'impôts indirects par des fonctionnaires remonte à Caligula.

On sait que ce prince, qui avait gaspillé en un an les richesses amassées par Tibère, recourait aux procédés les plus bizarres pour se procurer de l'argent. Le nombre des taxes nouvelles qu'il créa est si considérable que les historiens renoncent à les énumérer. Quelques-unes, telles que l'impôt sur les portefaix et les filles publiques, ressemblaient à cet impôt si odieux du Bas-Empire que l'on désignait sous le nom de *chrysargyrum* ou *lustralis collatio* [1]. D'autres consistaient en impôts indirects ou de consommation [2].

Suivant l'usage dont ne s'étaient jamais départis les magistrats de la République ni les deux premiers empereurs, il commença par confier à des publicains le recouvrement de ces nouvelles taxes. Mais, constatant que ceux-ci réalisaient des bénéfices considérables et que, par suite, une partie de l'impôt lui échappait, il les fit percevoir directement par les centurions et les tribuns de ses cohortes préto-

(1) Suétone, *Caligula*, XL : « Ex gerulorum diurnis quæstibus pars octava, ex capturis prostitutarum quantum quæque uno concubitu mereret. »

(2) Suétone, *Caligula*, XL : « Pro eduliis, quæ tota urbe venirent, certum statutumque exigebatur : pro litibus ac judiciis, ubicumque conceptis, quadragesima summæ, de qua litigaretur. »

riennes [1]. Il pratiquait ainsi à Rome le système d'exactions que certains proconsuls de la République avaient inauguré dans les provinces [2].

Bien qu'aucun texte ne l'établisse d'une façon formelle, il y a tout lieu de croire que Vespasien, qui était très fiscal, ne dédaigna pas le système de perception imaginé par Caligula.

Au IIe siècle, la *vicesima libertatis* et la *vicesima hereditatis* cessèrent d'être mises en ferme ; leur recouvrement fut confié à des fonctionnaires impériaux qui portaient les titres de *Procurator XX libertatis* et *Procurator XX hereditatis*.

La transformation du système de perception de ces deux impôts est attestée par un grand nombre de documents épigraphiques [3] ; elle résulte, du reste, en ce qui concerne la *vicesima hereditatis*, d'un texte d'Æmilius Macer, jurisconsulte contemporain d'Antonin Caracalla [4].

Dans son traité *ad legem vicesimam hereditatium*, ce jurisconsulte dit, en effet, que le *procurator Cæsaris* ne peut transiger sans l'autorisation du prince. Or, le fait de réglementer les conditions dans lesquelles

(1) Suétone, *Caligula*, XL : « Vectigalia nova atque inaudita, primum per publicanos, deinde, quia lucrum exuberabat, per centuriones tribunosque prætorianos exercuit ; nullo rerum atque hominum genere omisso, cui non tributi aliquid imponeret. »

(2) Cicéron, *In Pisonem*, 36 : « Vectigalem provinciam, singulis rebus quæcumque venirent, certo portorio imposito, servis tuis publicanis, a te factam esse meministi ? »

(3) Cagnat, *op. cit.*, pages 158 et suivantes, 191 et suivantes ; Vigié, *op. cit.*, pages 38 et 39.

(4) Loi 13, *Dig*, II, 15.

un fonctionnaire peut transiger avec les redevables relativement au paiement d'un impôt, suppose nécessairement que cet impôt n'est pas affermé.

Les exemples qui précèdent et le développement du fonctionnarisme sous l'Empire accusent nettement une tendance à substituer le système de la perception directe à celui de la mise en ferme des impôts.

Voyons dans quelle mesure le *portorium* a obéi à cette tendance.

A l'époque du Bas-Empire, le recouvrement du *portorium* paraît avoir été, suivant les circonstances, confié à des fermiers ou à des agents du fisc ; car, tandis que les nombreux textes du *Digeste*, du code de Justinien et des *Basiliques* qui traitent des rapports des contribuables avec les publicains, prouvent que cet impôt pouvait encore être affermé au VIe et même au Xe siècle, une constitution de Constantin fournit l'exemple d'impôts de douane perçus par des *stationarii* ou des *milites urbani* [1].

Sous le Haut-Empire, il n'est pas douteux que les publicains aient conservé leurs anciens privilèges ; mais, même à cette époque, la perception du *portorium* a été dans certaines provinces confiée à des fonctionnaires impériaux.

L'inscription suivante trouvée, il y a quelques années, à Si-Amor-Djedidi, l'ancienne colonia Zamensis, en fournit la preuve [2] :

(1) Loi 5, Cod. Just., IV, 61. Le sens que nous attribuons à ce texte est confirmé par l'existence d'un fonctionnaire portant le titre de *vectigalium præpositus* (loi 17, Cod. Théod., XIII, 5.)

(2) Cette inscription a été publiée et commentée par M. Poinssot

Q· IVLIO· MAXIMO
DEMETRIANO E· M· V·
FISC· ADV· XL· GALLIARV*m*
PROC· XX· HEREDITATIVM
PER VMB*riam* ET· TVSCI
AM· PRA*ef vehicu*LOR
PER· *Belgica*M ET DVAS
G*e*RMAN· SINGVLARIS· IN
TEGRITATIS· VIRO· PAT· PVB·
MVNATIVS· SATVRNINVS
*a*VVNCVLO· LOCO· AB· OR
dine IMPETRATO· S· P· P·

Du moment qu'un avocat du fisc figurait dans les instances relatives à la perception de la *quadragesima Galliarum*, il est évident que cet impôt n'était pas affermé. Une société de publicains se serait fait représenter par son *actor* ou *syndicus*, mais non par un fonctionnaire impérial.

Du reste, dans les monuments épigraphiques où il est fait mention d'un avocat du fisc spécialement attaché à certain service financier, il s'agit toujours de revenus publics qui n'étaient pas affermés [1].

L'inscription funéraire de Q. Julius Maximus n'est pas datée. Mais l'expression *singularis integritatis vir* nous autorise à la considérer comme n'étant pas antérieure au IIIe siècle.

La *quadragesima Galliarum* a-t-elle cessé d'être

dans le *Bulletin des antiquités africaines*, janvier 1884, page 77, et par M. Héron de Villefosse dans le *Bulletin de la Société des antiquaires*, année 1884.

(1) *Corp. inscrip. lat.*, VIII, 1439 et IX, 2565.

affermée à partir de cette époque ou n'a-t-elle été mise en régie qu'accidentellement, à la suite, par exemple, d'offres insuffisantes faites à l'époque du renouvellement des baux par les sociétés de publicains? C'est une question qu'il nous semble bien difficile de résoudre en l'état actuel des sources. Nous inclinerions cependant vers la première solution. Car plusieurs inscriptions, qui paraissent être du IIIe siècle ou de la fin du IIe, font mention d'esclaves ou d'affranchis des empereurs attachés à un bureau du quarantième des Gaules [1].

Il ne serait pas impossible, il est vrai, qu'un esclave ou qu'un affranchi de l'empereur eût été appelé à s'occuper de la perception du *portorium* dans les Gaules; car on sait que si les *procuratores augusti* assuraient la perception des impôts en régie, ils surveillaient celle des impôts affermés. Or, ces procurateurs devaient avoir sous leurs ordres des employés subalternes, esclaves ou affranchis de l'empereur. Mais il serait étonnant que les commis du procurateur chargé simplement de surveiller la gestion des fermiers, aient porté les titres de *villicus* ou de *præpositus stationis*.

Ne semble-t-il pas, du reste, que dans une inscription récemment découverte en Tunisie on ait donné à un personnage le titre de *procurator Augusti inter mancipes XL Galliarum et negotiantes* pour le distinguer des procurateurs qui étaient chargés de faire percevoir l'impôt? [2]

(1) *Corp. inscrip. lat.*, V, 5090, 7211 et 7643; Orelli, 459.
(2) *Bulletin épigraphique*, année 1884, page 155.

CHAPITRE IX

DANS QUELLE CAISSE ÉTAIT VERSÉ LE PRODUIT DU PORTORIUM ?

Sous la République, le produit du *portorium* a dû naturellement être versé dans l'*ærarium Saturni* ; car on sait que la *vicesima libertatis* était le seul impôt affecté au Trésor de réserve, *ærarium sanctius*[1].

Dès le début de l'Empire, la division du territoire romain en provinces du Sénat et en provinces de l'Empereur eut pour conséquence la création du Trésor du prince, *fiscus*, à côté de celui du peuple. Les revenus des provinces impériales furent attribués au premier et ceux des provinces du Sénat au second.

Aucun texte n'indique formellement que cette règle d'attribution ait été observée pour les impôts indirects. Gaïus se borne à dire que le sol des provinces appartient en droit au peuple romain ou à César et que les fonds provinciaux s'appellent *stipendiaires* ou *tributaires* suivant qu'ils sont situés dans une province du peuple ou de l'Empereur[2].

(1) M. Humbert, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines de Daremberg et Saglio* (v° *Aureum vicesimarium*).
(2) Gaius, II, 7 et 21.

Mais il serait d'autant moins vraisemblable que les différents revenus d'une même province n'eussent pas été versés dans la même caisse qu'il n'existait pas à Rome de distinction bien nette entre les impôts directs et les impôts indirects[1].

La réunion de provinces du peuple et de provinces impériales dans une même circonscription douanière ne constituait, d'ailleurs, pas un obstacle à la répartition du produit du *portorium* entre le fisc et l'*ærarium Saturni*[2] ; car il était toujours facile de faire la part de l'un et de l'autre, à l'aide des comptes tenus par les fermiers ou les procurateurs.

A partir du IIIe siècle, lorsque l'*ærarium Saturni* ne fut plus qu'une caisse municipale, toutes les recettes du *portorium* furent versées dans les caisses du fisc[3] qui fut officiellement désigné au Bas-Empire sous le nom d'*ærarium sacrum*.

(1) Cf. Willems, *Droit public romain*, 5e édition, page 496, et Cagnat, *op. cit.*, page 138.

(2) La circonscription douanière des Gaules était formée d'une province sénatoriale, la Narbonnaise, et de cinq provinces impériales, la Belgique, la Lyonnaise, l'Aquitaine, les Alpes cottiennes et les Alpes maritimes. Ces deux dernières étaient gouvernées par de simples procurateurs.

L'Espagne, qui formait également une seule circonscription pour la perception du *portorium* comprenait une province sénatoriale, la Bétique, et deux provinces impériales, la Tarraconaise et la Lusitanie.

(3) Loi 17, § 1, *Dig.* L, 16.

CHAPITRE X

DES FRAUDES ET DES CONTESTATIONS QUI S'ÉLEVAIENT ENTRE LES PUBLICAINS ET LES CONTRIBUABLES.

A Rome, comme de nos jours, les fraudes avaient pour but soit d'éluder le paiement des droits sur des marchandises sujettes à l'impôt, soit d'importer, ou, plus généralement d'exporter, des marchandises frappées de prohibition à l'entrée ou à la sortie du territoire romain.

Elles constituaient, suivant le cas, de simples contraventions aux dispositions de la *lex censoria* ou des crimes contre la sûreté de l'État.

Nous allons examiner en deux sections différentes : 1° le système de répression des infractions commises en matière de douane ; 2° les actions données contre les publicains aux particuliers victimes de leurs exactions et les peines édictées par les empereurs pour réprimer les abus de pouvoir des collecteurs d'impôts.

SECTION PREMIÈRE

DE LA RÉPRESSION DE LA FRAUDE.

Les fraudes et contraventions en matière de douane peuvent se ramener aux cinq types suivants :

1° *Importation d'étoffes teintes en pourpre.*

Le port de la pourpre constituant l'un des insignes de la puissance impériale, celui qui fabriquait, vendait ou importait des étoffes de cette teinte était réputé s'emparer des attributs du pouvoir suprême. Aussi s'exposait-il aux châtiments les plus sévères, la mort et la confiscation de ses biens [1].

2° *L'importation ou l'exportation de marchandises quelconques par la frontière de Perse.*

Toute relation commerciale était interdite entre l'empire romain et la Perse. Il n'y avait d'exception à cette règle qu'en faveur des ambassadeurs et des gens de leur suite. Ceux qui l'enfreignaient étaient punis de l'exil perpétuel indépendamment de la confiscation de leurs marchandises ou du prix qu'ils avaient obtenu en échange [2].

La faculté d'importer la soie était réservée au *comes commerciorum*. La même peine atteignait probablement ceux qui cherchaient à se soustraire à ce monopole [3].

(1) Loi 1, Cod. Just., IV, 40.
(2) Loi 4, Cod. Just., IV, 63.
(3) Loi 2, Cod. Just., IV, 40.

3° *L'exportation à destination des pays occupés par les barbares de marchandises considérées comme contrebande de guerre.*

Les marchandises étaient confisquées et l'auteur de la fraude puni de mort. Le navire sur lequel des marchandises de cette nature avaient été clandestinement embarquées était également passible de confiscation. La restitution pouvait toutefois en être obtenue par le propriétaire, s'il était établi que la fraude y avait été cachée à son insu par le patron, le pilote, un timonier ou un matelot[1].

Au Bas-Empire, la condamnation à mort pour crime de contrebande entraînait la confiscation générale des biens. C'était, en effet, presque une trahison, suivant l'expression d'une constitution des empereurs Marcien et Constantin, de porter chez les barbares des armes et d'autres objets dont il importait à la sûreté de l'empire qu'ils ne fussent pas pourvus[2].

4° *L'exportation à destination des pays occupés par les barbares de marchandises prohibées, mais non considérées comme contrebande de guerre.*

Par une constitution que l'on date généralement de l'année 374 de l'ère chrétienne, les empereurs Valentinien, Valens et Gratien rappellent qu'avant eux l'exportation de l'or était interdite, sans toutefois que les marchands qui contrevenaient à cette défense

(1) Loi 11 princ. et § 2, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 2, Cod. Just., IV, 41.

fussent punis de mort. Ils ne trouvèrent pas, il est vrai, cette législation assez efficace pour empêcher la contrebande de l'or et recoururent au système de répression que nous avons analysé dans le paragraphe précédent. *Non jam damnis sed suppliciis subjugentur*[1].

Ces peines que nous ne connaissons pas et que la constitution précitée désigne sous le nom de *damna*, par opposition à *supplicia*, sont vraisemblablement celles qui étaient édictées en vue de réprimer l'exportation des marchandises prohibées, non comme contrebande de guerre, mais simplement par mesure économique.

5° *L'importation ou l'exportation sans déclaration de marchandises soumises à des droits.*

Les dispositions pénales qne nous venons d'étudier datent toutes de l'époque impériale. Elles ont pour but de réprimer, non des contraventions à des lois fiscales, mais la violation de mesures d'ordre public dictées soit par des considérations militaires, soit par des considérations économiques. En somme, elles ne constituent pas l'accessoire nécessaire du système douanier de l'empire romain. Il nous reste donc à étudier les moyens que la loi, ou plutôt que les édits des magistrats donnaient aux publicains pour réprimer les fraudes auxquelles ils étaient exposés.

Ces fraudes peuvent se ramener aux deux types suivants :

(1) Loi 2, Cod. Just., IV, 63.

1° Faire franchir la frontière à une marchandise passible de droits sans la déclarer aux publicains, c'est-à-dire soit en évitant le bureau de perception, soit en la dissimulant au milieu de marchandises exemptes de droits ou passibles d'une taxe beaucoup moins élevée;

2° Déclarer comme exempte de droits une marchandise soumise à l'impôt, présenter, par exemple, comme esclaves attachés à sa personne, des esclaves destinés au commerce ou à une exploitation agricole.

Bien que presque toutes les marchandises fussent soumises à l'impôt, la fraude que l'on tentait le plus fréquemment, celle dont les textes nous ont conservé, par conséquent, le souvenir le plus précis, avait pour objet les esclaves[1]. Il suffisait, en effet, pour éluder le paiement des droits de faire passer un esclave pour un homme libre en le revêtant de la toge, vêtement dont le port était réservé aux citoyens romains.

Mais ce procédé à l'aide duquel il était si facile de tromper les publicains, n'était pas sans danger pour le propriétaire de l'esclave, car il pouvait arriver que ce dernier, après avoir franchi le bureau de perception du *portorium*, se prétendît libre et trouvât un *assertor libertatis* pour soutenir qu'en lui plaçant sur les épaules la toge romaine, son maître l'avait affranchi[2].

(1) Loi 16 princ. et § 1, 2, 3 et 4, *Dig.*, XXXIX, 4.

(2) Suétone, *De claris rhetoribus*, I : « Venalicii quum Brundusii gregem venalium e navi educerent, formoso et pretioso puero, quod portitores verebantur, bullam et prætextam togam imposuere: facile

Pour découvrir la fraude, les *Portitores* avaient, comme nos douaniers modernes, le droit de vérifier le contenu des ballots de marchandises qui leur étaient présentés et de fouiller les voyageurs, à l'exception toutefois des matrones, c'est-à-dire des femmes de famille patricienne[1]; ils s'arrogeaient même celui de décacheter les lettres qu'ils pensaient susceptibles de les mettre sur la trace de quelque opération de contrebande[2].

La fraude pouvait être constatée de deux manières, soit au moment même du passage de la marchandise à la frontière, soit, plus tard, à la suite de recherches ou de dénonciations.

Occupons-nous d'abord du premier cas, celui qui, naturellement, se présentait le plus fréquemment.

Toute marchandise non déclarée ou faussement déclarée était saisie par les *Portitores* et la propriété en était transférée à la société de publicains ou au fisc suivant que, dans la province où la fraude était pratiquée, l'impôt était en ferme ou en régie.

Notre opinion, qui est, d'ailleurs, celle de Cujas[3],

fallaciam celarunt. Romam venitur ; res cognita est ; petitur puer, quod domini voluntate fuerit liber, in libertatem. »

Quintilien, *Declam.* CCCXL : « Qui voluntate domini in libertate fuerit, liber sit. Mango novitium puerum per publicanos trajecit prætextatum : dicitur ille liber. »

(1) Quintil., *Declam.* CCCLIX : « Publicano scrutari liceat, quod quis professus non fuerit, perdeat. Matronam ne liceat attingere. » Burmann, *op. cit.*, page 57.

(2) Plaut, *Trinummus*, III, 3, 64 : « Jam si obsignatas non feret, dici hoc potest : apud portitorem eas resignatas sibi inspectasque esse. »

(3) Cujas. *Comment., in.* Cod. Just., IV, 61.

n'est pas suivie par la majorité des auteurs qui ont écrit sur les douanes romaines. MM. Humbert, Naquet et Cagnat pensent que la peine du *commissum* n'était autre que la confiscation dans le sens propre du mot, c'est-à-dire que la propriété de la marchandise saisie passait au fisc et non à la société dont les agents avaient découvert la fraude. Cette doctrine semble résulter d'un texte de Paul dans lequel on lit : *navis quoque fisco vindicatur*[1]. Mais cette loi n'a pas trait à notre sujet. Loin de viser toutes les fraudes tentées par les marchands pour éluder le paiement de droits dus aux fermiers publics, son application est limitée à la répression de crimes commis contre la sûreté de l'État et dont la poursuite appartient à des fonctionnaires publics, *stationarii*, *limenarchæ*, etc.[2] Aussi la propriété des marchandises saisies dans ces conditions se trouve-t-elle tout naturellement attribuée au fisc.

S'il en avait été de même, en cas d'importation ou d'exportation clandestine de marchandises simplement soumises à des droits, les sociétés de publicains n'auraient eu qu'un bien médiocre intérêt à réprimer la fraude. Le résultat de toute tentative de contrebande eût été de priver les fermiers de l'impôt qui leur était dû, puisque, même en cas de saisie, ils n'auraient eu que la satisfaction purement platonique de déposséder le fraudeur au profit de l'État. Avec un tel système de répression de la contrebande, on ne s'expliquerait pas dans quel but les publicains se

(1) Loi 11, § 2, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) *Suprà*, § 2.

seraient exposés à des peines sévères pour saisir illégalement des marchandises, et quel intérêt ils auraient eu à amener, à l'aide de faux renseignements, les voyageurs inexpérimentés à commettre des contraventions.

A ces considérations générales viennent se joindre différents arguments de textes :

D'après le témoignage de Marcien, Antonin le Pieux décida que « lorsqu'on tomberait en contravention, non par fraude mais par erreur, les publicains devraient restituer les esclaves saisis et se *contenter* du double du droit[1]. » Ce texte indique bien que les peines portées contre les contrevenants profitaient non à l'État mais aux fermiers.

Un rescrit des empereurs Arcadius et Honorius est encore plus formel : *Sales ipsi una cum eorum pretio mancipibus addicantur* [2].

Tous les impôts et revenus publics désignés sous le nom de *vectigalia* étant soumis à des règles de perception communes, il importe peu, au point de vue de la destination à donner aux objets saisis, que ce texte soit relatif au monopole du commerce du sel, plutôt qu'au *portorium*.

Quel est l'effet juridique de cette saisie? Ulpien répond d'une façon très précise à la question : *Quod commissum est statim desinit ejus esse qui crimen contraxit dominiumque rei vectigali adquiritur* [3] ». La saisie est donc un mode d'acquisition *lege*. Les pu-

(1) Loi 16, § 10, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 11, Cod. Just., IV, 61.
(3) Loi 14, *Dig*. XXXIX, 4. — Ce texte pose en même temps le

blicains n'ont aucune action à exercer pour se faire déclarer propriétaires des marchandises qu'ils ont arrêtées pour défaut de déclaration et dont ils n'ont pas abandonné la possession. Les seules actions qui puissent naître à la suite d'une saisie sont celles que la loi ou le préteur accorde aux particuliers qui soutiennent avoir été, sous prétexte de contravention, injustement dépouillés par les agents des publicains. Nous aurons l'occasion de les étudier dans la seconde section de ce chapitre.

Peu importe, d'ailleurs, que la marchandise pour laquelle on cherche à éluder l'impôt appartienne ou non à celui qui la transporte. La peine du *commissum* atteint non les personnes, mais les choses [1]. Tout objet non déclaré est saisissable. Ce principe est rigoureusement appliqué dans toutes ses conséquences. Aussi décidait-on que, lorsqu'une marchandise volée avait été saisie par les publicains, elle ne pouvait plus être revendiquée par son propriétaire [2].

principe d'une fiction de droit sur l'étendue de laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

(1) Loi 7 princ., *Dig.*, XXXIX, 4.

(2) Quintilien, *Declam.*, 341 : « Res furtiva improfessa apud publicanos. »

Nous considérons la solution donnée par Quintilien comme admise en droit romain. Telle n'est cependant pas l'opinion que Burmann développe dans une note de son édition de Quintilien que nous reproduisons ci-après : « Quæ hic pro publicanis dicuntur, probabiliter et oratorie dicuntur. Cæterum et alio jure utimur, vel si res furtiva non sit. Nam iniquum est dominum re sua privari, absque facto et culpa sua. Paulus *de Public* : « Dominus navis... » Idem a Justiniano rescriptum est, *Constitutio* 131 § *si quis domi suæ*. A Constantino, *C. de Falsa moneta*. Ab Accursio notarum *ad l.* 2 *C. de*

Une loi célèbre par les discussions philologiques auxquelles elle a donné lieu semble cependant faire échec à la règle que nous venons de poser : *si unum ex pluribus heredibus rem communem causa vectigalis subripiat, portiones ceteris non auferuntur*[1], dit Papi-

navibus non excusan. Causarum tamen et criminum habenda aliqua ratio est. Sed ubi res non professa, alio etiam vitio laborat, puta, furtiva est, aut servus fugitivus est, nulla jam dubitatio est, rem domino auferri non posse. Nam ex lege XII, rei furtivæ perpetua est auctoritas... De fugitivo servo a divo pio sæpissime rescriptum est, *l. interdum Dig. de Publicanis.* »

Nous reconnaissons avec Burmann que la doctrine de Quintilien froisse l'équité ; mais est-ce un motif pour décider qu'elle n'a pu être admise en droit romain ? Nous n'hésitons pas à répondre : non. Notre droit moderne respecte l'équité autant que le droit romain classique et beaucoup plus que le vieux droit romain. On y admet cependant la doctrine que Burmann rejette uniquement parce qu'elle conduit à un résultat injuste.

Nous ne discuterons pas les nombreux textes cités par cet auteur et à l'aide desquels il établit que la loi romaine ne rendait pas le propriétaire d'une chose responsable des délits commis à l'occasion de cette chose. On pourrait multiplier à l'infini les exemples de ce genre. Ils constituent nécessairement la règle générale dans toute législation intelligente. Quant à l'argument tiré de la loi 16, § 4, *De publicanis et vectigalibus*, il ne nous parait pas coucluant. Il n'existe, au point de vue où nous devons nous placer, aucune analogie entre un esclave fugitif et un objet volé. Il est en effet facile d'apercevoir dans le transport d'un objet volé un acte de commerce pouvant donner lieu à une fraude en matière de douane, tandis que l'on ne saurait dire qu'un esclave, qui en fuyant la maison de son maître franchit les frontières d'une province, lèse les intérêts de la société de publicains qui a affermé les revenus du *portorium* de cette province. Dans l'hypothèse prévue par le rescrit d'Antonin le Pieux, il n'y a pas lieu à saisie parce qu'il n'y a pas fraude ; dans l'autre, au contraire, il y a fraude et, par suite, application de la peine du *commissum*.

(1) Loi 8, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.

nien au XIII[e] livre de ses *Réponses*. Comme le fait remarquer Cujas, cette loi, telle que nous la lisons, pose un principe opposé à celui de la loi qui la précède immédiatement dans la compilation de Tribonien. Si, lorsqu'une chose commune à plusieurs héritiers est saisie par les publicains, ceux-ci en retiennent seulement la portion appartenant au cohéritier auteur de la fraude, il n'est plus exact de dire qu'en notre matière la peine du *commissum* atteint l'objet de la fraude en dehors de toute considération de propriété.

Pénétré de l'idée que ces deux textes se rapportent au même sujet et qu'une antinomie n'est pas admissible, Cujas s'efforce d'expliquer le fragment de Papinien en prenant pour exacte la leçon de la Florentine *Rem munem causa vectigalis*, leçon que l'on a reproduite après lui dans la plupart des éditions du *Digeste*. Son explication ne froisse aucun principe de droit si l'on admet avec lui que l'adjectif *munis* ait existé dans la vieille langue latine et que Papinien ait affecté dans son langage de rechercher les expressions anciennes. *Si plures fuerint heredes ejus qui in commissi pœnam incidit, et unus ex eis rem* munem *vel non immunem vectigalis causa, rem obnoxiam vectigali subripuerit, in eum solum transmitti pœnam, quia nihil pervenit ad cæteros, nullæ sunt portiones, quæ auferri possint cæteris coheredibus. Et rem munem dicit rem munificam ut in l. 4 in fine h. tit. Quod est muneri publico et vectigali subjectum*[1].

(1) Cujas, *in lib.* XIII. *Respons. Papin.*

Mais malgré sa profonde connaissance de l'antiquité romaine, Cujas n'a pu citer un seul exemple de l'emploi du mot *munis*. D'un autre côté, le passage des *Basiliques* [1] où se trouve reproduit le texte de Papinien emploie l'expression de τὸ κοινὸν qui traduit *rem communem* et non *rem munem*, en admettant que ces mots fussent synonymes de *rem munificam*.

Le témoignage si précis des auteurs byzantins a fait abandonner la leçon de la Florentine et par suite l'ingénieuse interprétation de Cujas.

Il nous reste donc à rechercher comment on peut expliquer le premier paragraphe de la loi 8 sans violer le principe en vertu duquel toute marchandises saisie par les *portitores* est définitivement acquise aux fermiers de l'impôt, que le délinquant soit ou non propriétaire de la marchandise qu'il transportait.

La traduction de la loi 8 est trop facile et trop sûre pour que nous ayons l'espoir d'arriver à une conciliation, alors surtout que Cujas ne l'a obtenue que grâce à une incorrection. Nous ne croyons pas, d'ailleurs, cette conciliation nécessaire. L'explication littérale de la loi 8 ne viole pas, d'une façon générale, les principes du droit. Appliquée à une autre matière qu'au *portorium* son interprétation ne présenterait pas de difficulté. Or, pour plusieurs motifs que nous allons énumérer, elle nous semble se rapporter à l'impôt sur les successions plutôt qu'aux douanes et aux péages.

D'abord, ce n'est pas sous le titre *de Portorio*, mais

(2) *Basil.*, LVI, 1. 8.

sous le titre plus large *de publicanis et vectigalibus et commissis* que cette loi est écrite. En second lieu, le XIIIe livre des *Réponses* de Papinien dont elle est extraite, étant consacré à l'étude de la *quarte de Falcidie*, il est beaucoup plus naturel de supposer que les questions fiscales qui s'y trouvent traitées sont du domaine de la *vicesima hereditatis* que de celui du *portorium*. Enfin, au lieu de se servir de l'une des expressions que l'on rencontre dans les textes relatifs au *portorium*, le jurisconsulte emploie le verbe *subripere* dont on retrouve précisément le synonyme dans un texte qui se rapporte certainement, — nous aurons l'occasion de le démontrer bientôt, — à la *vicesima hereditatis* [1].

On objectera, sans doute, à notre système que la *vicesima hereditatis* a été supprimée par Constantin et que rien ne justifie, dès lors, l'insertion au *Digeste* et aux *Basiliques* d'un texte relatif à cet impôt. Cette objection suffirait à faire rejeter l'explication qui précède si, avec la *vicesima hereditatis*, avait disparu toute taxe sur les héritages; mais les constitutions impériales nous apprennent que cet impôt a laissé une trace dans l'ordre des Curiales, la *Lucrativa descriptio*, redevance imposée au profit de la curie aux héritiers des décurions qui ne sont pas eux-mêmes décurions [2].

(1) Fragm., *De jure fisci*, § 18.

(2) Cod. Théod., XII, 4 ; Cod. Just., X, 35. Poisnel, *Recherches sur l'abolition de la vicesima hereditatium. Extrait des mélanges d'archéologie et d'histoire*, publiés par l'École française de Rome, 3e année, fascicule IV.

Il ne suffisait pas, pour assurer la répression de la contrebande, de décider que la propriété d'une marchandise saisie pour contravention aux lois de douane passait immédiatement à l'État, à la cité, ou aux fermiers de l'impôt, il fallait fournir aux fonctionnaires ou aux agents des fermiers le moyen de poursuivre les fraudes qui n'avaient pu être constatées à la frontière, mais qui leur étaient plus tard dénoncées.

Pour arriver à ce résultat sans créer au profit du fisc, des cités ou des publicains une action spéciale, on eut recours à la fiction suivante : Toute marchandise non déclarée, c'est à dire *in causa commissi* est considérée comme acquise, dès le moment de la contravention, à la personne juridique (État, cité ou société de publicains) qui a été victime de la fraude [1]. Il s'ensuit que les représentants de cette personne peuvent réclamer la marchandise dont il s'agit, soit au contrevenant, soit à ses héritiers, soit à des tiers, par la voie de l'action en revendication [2].

Rigoureusement appliquée, cette fiction eût apporté un tel trouble dans la propriété des choses mobilières que les empereurs durent, par des décisions spéciales, en tempérer les effets. Aussi Sévère et Antonin décidèrent-ils :

1° Que l'esclave *in causa commissi* qui aurait été affranchi sans fraude ne pourrait être privé de la liberté [3] ;

(1) Loi 14, *Dig.* XXXIX, 4.
(2) Loi 8 princ. ; loi 11, § 3, *eod. tit.*
(3) Loi 1, Cod. Just., IV, 61.

2° Que lorsqu'un objet également *in causa commissi* cesse d'exister, sans que sa perte résulte d'un dol, celui qui en était possesseur ne peut être condamné à en payer la valeur [1];

3° Que l'action en revendication *ratione commissi* ne peut être intentée que dans le délai de cinq ans à dater du jour où la fraude a été commise [2]. Il s'agit ici d'une prescription spéciale établie au profit du contrevenant, de ses héritiers ou des tiers qui ne seraient pas *in causa usucapiendi,* car l'action des publicains s'éteint naturellement avant le délai de cinq ans si la *res commissa* a été usucapée.

A cette occasion, il convient de remarquer que la peine du *commissum* est la seule qui puisse atteindre une personne restée complètement étrangère à la fraude. Ce résultat est dû à la fiction écrite dans la loi 14. Pour les autres peines, nous dirions en style moderne, pour les amendes que la loi accorde à titre de réparation pécuniaire aux fermiers ou à la régie, on rentre dans le droit commun : *Pœnæ ab heredibus peti non possunt, si non est quæstio mota vivo eo qui deliquit : et hoc sicut in cæteris pœnis, ita et in vectigalibus est* [3].

(1) Loi 2 *in fine*, Cod. Just., IV, 61.
(2) Loi 2, Cod. Just., IV, 61.
(3) Loi 16, § 13, *Dig.*, XXXIX, 4. Il s'agit bien entendu dans cette matière d'actions pénales civiles. Dans ces actions, en effet, la situation et la qualité des parties est déterminée par la *litis contestatio.* En matière criminelle, au contraire, « que le coupable meure avant ou pendant la poursuite, ou même après une condamnation dont l'appel est encore recevable, il aura conservé jusqu'à la fin l'intégrité de ses droits et ses biens passeront, selon les règles ordinaires,

Ce retour aux règles du droit commun n'a, toutefois, pas d'application en matière de *portorium*; car les contraventions que nous venons d'étudier ne comportent pas les amendes du double ou du quadruple droit auxquelles fait allusion le passage précité de Marcien.

Le seul texte où se trouve mentionnées ces peines du double et du quadruple droit est un passage du fragment *de jure fisci* [1]. Les auteurs qui ont eu l'occasion de le citer le rattachent à la matière du *portorium*, à cause de l'analogie apparente qu'il présente avec un texte qui se rapporte évidemment à cet impôt [2]; mais ils seraient fort embarrassés de concilier ces deux textes entre eux et surtout le passage du *de jure fisci* avec les nombreux textes relatifs au *portorium*.

Suivant Marcien, la peine du double droit est substituée, par faveur, à celle du *commissum* lorsqu'il est établi que la contravention, au lieu d'avoir été commise avec intention de fraude, est le résultat d'une simple erreur.

Suivant l'auteur du *de jure fisci* qui est certainement contemporain de Marcien et que l'on suppose être Ulpien, la même peine serait appliquée à celui qui aurait soustrait, par fraude, une marchandise au paiement des droits.

D'un autre côté, tandis que tous les juriconsultes et les écrivains qui ont touché à ce sujet reconnaissent

à ses héritiers testamentaires ou légitimes. » Accarias, *Précis de droit romain*, tome II, n° 486.

(1) Frag., *De jure fisci*, § 18.

(2) Loi 16, § 10, *Dig.*, XXXIX, 4.

que l'absence de déclaration ou la présentation d'une déclaration inexacte entraîne l'application d'une peine analogue à la confiscation, le fragment du *de jure fisci* décide que ces infractions sont punies du paiement d'une somme égale au double ou au quadruple du droit fraudé.

Ces remarques suffiraient déjà à prouver que le texte dont il s'agit n'a pas trait au *portorium*, mais d'autres arguments nous permettront d'établir qu'il est relatif à la *vicesima hereditatis*.

D'abord, un passage du panégyrique de Trajan nous apprend que les peines du double et du quadruple droit étaient infligées à ceux qui cherchaient à éluder l'impôt[1]. En second lieu, l'expression *quadruplum fisco dependitur* suppose nécessairement que l'impôt fraudé est perçu directement par des agents du fisc. Or, à l'époque d'Ulpien les impôts de douane étaient affermés tandis que le recouvrement de la *vicesima hereditatis* était confié à des fonctionnaires impériaux.

Quelques décisions spéciales ont atténué les rigueurs de la peine du *commissum* :

1° Sévère et Antonin en exemptèrent les militaires, et, en leur promettant l'impunité, les engagèrent à payer les droits qu'ils auraient essayé d'éluder[2].

(1) Pline, *Panégyrique de Trajan*, § 40 : « Alius ut contumacibus irasceretur, tarditatemque solvendi dupli vel quadrupli irrogatione mulctaret. »

(2) Loi 3, Cod. Just., IV, 61. Les empereurs n'ont pas eu à faire une semblable exception en faveur des vétérans. Ceux-ci étaient exempts même du *Portorium*.

2° Marc-Aurèle et L. Verus décidèrent qu'il serait fait remise au pupille de la peine du *commissum* s'il payait dans les trente jours de la contravention les droits qu'il avait cherché à frauder[1]. Toutefois, le bénéfice de cette exception devait être réservé au pupille qui était propriétaire de l'objet tombé *in commissum* ; car, s'il avait suffi pour l'obtenir que la contravention fût constatée contre un impubère *sui juris*, on n'aurait pas manqué de se servir de ces enfants pour tenter impunément la fraude.

3° Antonin le Pieux décida qu'un mineur de vingt-cinq ans qui conduit des esclaves destinés à son usage et qui commet, par erreur, une fausse déclaration ne doit pas être condamné[2].

Les mineurs de vingt-cinq ans n'ayant pas droit à la *restitutio in integrum* lorsque la lésion dont ils souffrent résulte de leur délit ou de leur dol[3], Antonin le Pieux a naturellement limité sa faveur au cas où la contravention résulte d'une simple erreur et ne peut, par conséquent, faire prononcer contre un majeur que la condamnation au double droit.

4° Aux termes d'un rescrit des empereurs Sévère et Antonin, l'esclave tombé *in commissum* doit être rendu à son maître moyennant le paiement de la somme à laquelle il est estimé *viri boni arbitratu* dans les deux cas suivants : 1° lorsqu'il est chargé de la gestion des affaires de son maître[4] ; 2° quand accusé

(1) Loi 7, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 16, § 9, *Dig.*, XXXIX, 4.
(3) Lois 9, § 2 et 37, § 1, IV, 4.
(4) Loi 16, princ., *Dig.*, XXXIX, 4.

d'avoir corrompu la femme de son maître ou commis un crime plus grave, il a été reconnu coupable par le *Procurator Cæsaris*[1].

Cette faveur accordée à certains contrevenants s'explique d'autant mieux que l'ancien propriétaire d'une marchandise saisie a toujours eu le droit de la racheter[2].

Les dispositions que nous venons d'analyser sont dictées par un sentiment de bienveillance à l'égard de certaines personnes, mais elles supposent toutes qu'il y a eu fraude ou inobservation de la *lex censoria*. Il ne faut donc pas confondre avec elles certaines réponses des empereurs qui étaient consultés sur le point de savoir si un objet était ou non *in causa commissi*.

C'est dans ce dernier ordre d'idées qu'ils décidèrent :

1° Que l'esclave fugitif qui franchit les limites d'une circonscription douanière ne tombe pas *in commissum*[3] ;

2° Que les marchandises que la tempête oblige à déposer sur le rivage ne peuvent être revendiquées par les publicains[4] ;

3° Que le pécule de l'esclave saisi n'appartient pas aux saisissants[5] ;

4° Que la marchandise déclarée, mais dont les

(1) Loi 16, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 11, § 4, *eod. tit.*
(3) Loi 16, § 4, *eod. tit.*
(4) *Ead. leg.*, § 8.
(5) *Ead. leg.*, § 2.

droits n'ont pas été acquittés, du consentement du publicain, ne tombe pas *in commissum*[1].

Dans ces quatre cas, il n'y a pas saisie, parce qu'il n'y a pas fraude.

Plusieurs auteurs modernes ont pensé que les *Portitores* pouvaient saisir même les marchandises exemptes de droits, lorsqu'elles n'étaient pas déclarées.

Leur opinion se fonde sur deux arguments : le premier résulte du rapprochement de la loi 203 *de Verborum significatione* et de la loi 16 § 3 *de Publicanis et vectigalibus*. Tandis que Alfenus Varus pose en principe que les esclaves que l'on conduit pour son usage personnel sont exempts de droits, Marcien décide que ces mêmes esclaves pourront être saisis pour défaut de déclaration s'ils n'ont pas encore un an de service en ville. Le second argument est tiré de la célèbre inscription de Tyra, dont un passage impose aux habitants de cette ville l'obligation de déclarer les marchandises qu'ils importent ou exportent, bien qu'ils soient dispensés du paiement du *portorium*[2].

Ces arguments ne nous paraissent pas convaincants; nous pensons qu'on n'a pas assez tenu compte du commentaire d'Alfénus Varus sur le passage de la *lex censoria* relatif aux esclaves conduits par leur

(1) *Ead. leg.*, § 12.

(2) *Corpus Inscrip. lat.*, III, 781 : « Retineant igitur quaqua ratione quæsitam sive possessam privilegii causam in promercalibus quoque rebus, quas tamen pristino more professionibus ad discernenda munifica mercimoniorum edendas esse meminerint. »

maître *suo usu*. Cette expression n'embrasse pas, ainsi que l'explique le jurisconsulte, tous les esclaves que l'on achète autrement que pour les revendre, par exemple, ceux que l'on attache à une exploitation agricole ou industrielle ou ceux auxquels on confie la surveillance de ses immeubles; elle doit, au contraire, être réservée aux esclaves exclusivement attachés à la personne de leur maître tels que les parfumeurs, les valets de chambre, les cuisiniers et les domestiques chargés de fonctions analogues. Mais la règle posée par Alfénus n'aurait pas été applicable dans la pratique si l'on n'avait pas adopté un moyen de distinguer à priori quels étaient les esclaves attachés à la personne de leur maître et quels étaient ceux qui ne pouvaient être considérés comme tels.

Les censeurs furent, dès lors, amenés à établir cette distinction. Or, comme un esclave n'acquiert pas, en un jour, l'habileté suffisante pour être attaché, en qualité de valet de chambre, cuisinier, parfumeur ou secrétaire, à la personne de son maître, on conçoit très bien que ces magistrats aient exigé que l'esclave eût une année de service en ville pour pouvoir être rangé dans la catégorie des *mancipia veterana* et bénéficier de l'exemption d'impôt accordée à ceux qui étaient affectés à des fonctions purement domestiques. Quant aux *mancipia usualia novicia* ils restent soumis aux droits et sont, par suite, saisissables lorsqu'ils ne sont pas déclarés aux *Portitores*. Il n'est donc pas nécessaire de chercher à démontrer que les marchandises exemptes de droits sont elles-mêmes

susceptibles de tomber *in commissum* pour expliquer le § 3 de la loi de Marcien.

Quant à l'obligation imposée aux habitants de Tyra de déclarer les marchandises qu'ils importaient ou exportaient, bien qu'ils fussent dispensés du paiement du *portorium*, on ne saurait en conclure que, d'une façon générale, tout ce qui est exempt de droits fût soumis à la formalité de la déclaration.

Tandis que les objets destinés à l'usage des particuliers, les attelages ou autres moyens de transport et les instruments de culture sont exempts de droits par leur nature, les marchandises dont les habitants de Tyra font le commerce n'en sont dispensées qu'exceptionnellement, sur un point déterminé du territoire romain et en raison de la qualité des personnes auxquelles elles sont expédiées. Il n'est donc pas étonnant qu'on ait exigé pour elles la production d'une déclaration analogue à celle qui devait accompagner les marchandises expédiées aux gouverneurs des provinces ou à leurs procurateurs[1].

Ce sujet a dû toutefois donner lieu à des controverses qui n'avaient pas encore complètement cessé à l'époque de Quintilien, car cet auteur pose, malheureusement sans la résoudre, la question de savoir *an non ostensi teneri possint, quum ostensi nihil debuerint*[2].

La fraude qui échappe quelquefois aux *Portitores* chargés de la surveillance de la frontière peut leur être dénoncée plus tard. Dans ce cas, l'*actor societa-*

(1) Loi 4, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Quint. *Declam.*, CCCLIX, *Lis publicani de unionibus.*

tis réclame, par la voie de l'action en revendication, la marchandise dont la propriété est acquise à la société, en vertu de la fiction de la loi 14, dès le moment où la contravention a été commise. Il a un délai de cinq ans pour intenter cette action[1].

Indépendamment du droit de saisie et de l'action en revendication qui leur permettent de réprimer la contrebande, les publicains sont protégés contre tout trouble apporté à l'exercice de leurs fonctions par l'interdit *de loco publico fruendo* [2].

SECTION II

ACTIONS DONNÉES CONTRE LES PUBLICAINS ET PEINES PORTÉES CONTRE LES EXACTEURS

L'histoire romaine est pleine du récit des exactions des publicains et des collecteurs d'impôts.

Tant que le pouvoir judiciaire fut aux mains des chevaliers, il fut impossible, même en Italie, d'obtenir justice contre les fermiers publics. Aussi Cicéron reconnaît-il que le peuple vota la suppression des *portoria* moins à cause du poids de l'impôt que de la façon vexatoire dont il était perçu [3].

(1) Loi 2, Cod. Just., IV, 61.

(2) Loi 1 princ. et § 1, *Dig.*, XLIII, 9.

(3) Cicéron, *ad. Quint. fr.* I, 1 : « Illa causa publicanorum quantam acerbitatem afferat sociis intelleximus ex civibus, qui nuper in portoriis Italiæ tollendis, non tam de portorio, quam de nonnullis injuriis portitorum querebantur. »

Quant aux provinciaux, ils étaient exposés sans défense à la cupidité des publicains.

Le plus souvent le proconsul ou le propréteur, qui avait hâte de s'enrichir pendant la durée de son commandement et de payer les frais de son élection au consulat ou à la préture, se faisait l'auxiliaire des fermiers ; et, lorsqu'un gouverneur de province, par haine de l'ordre des chevaliers plutôt que par esprit d'équité, rendait justice aux provinciaux dans leurs procès avec les publicains, ceux-ci ne manquaient pas, à son retour à Rome, de faire porter contre lui une accusation de prévarication dont leurs amis étaient juges [1].

L'impuissance des pouvoirs publics à réprimer les exactions des fermiers, et plus tard des fonctionnaires chargés de la perception de l'impôt, explique les lois d'exception portées contre eux et la sévérité excessive des peines dont les menaçaient les constitutions des souverains du Bas-Empire.

Armés du droit de saisir les marchandises non déclarées ou faussement déclarées, et cette saisie leur conférant la propriété de tous les objets qu'elle atteignait sans qu'il fût nécessaire de la faire suivre, comme dans notre droit moderne, d'un jugement de confiscation, les publicains étaient naturellement enclins à abuser de ce pouvoir exorbitant et à s'emparer, sous prétexte de contravention, des marchandises qui leur étaient présentées.

Avant la publication de l'édit dont nous allons

(1) Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles des Romains.*

étudier les dispositions, les voyageurs devaient, pour obtenir réparation, recourir aux actions du droit commun, le plus souvent à l'*actio vi bonorum raptorum* par laquelle ils pouvaient obtenir le quadruple de la valeur de la chose dont ils avaient été injustement dépouillés.

Mais comme les grands personnages qui remplissaient à Rome les fonctions de nos anciens fermiers généraux, ne se livraient pas eux-mêmes aux actes de rapine dont ils profitaient et auxquels ils excitaient probablement leurs agents, il arrivait, le plus souvent, que l'action du voyageur dépossédé était dirigée soit contre un esclave fugitif recueilli par les publicains, soit contre un esclave sans valeur dont l'*actor societatis* s'empressait de faire l'abandon noxal, soit contre un homme libre insolvable. Ulpien qui, dans son commentaire sur l'édit, ne ménage pas les publicains, nous apprend, en effet, qu'ils prenaient volontiers à leur service des esclaves vagabonds et d'autres gens sans aveu [1].

Enfin, soit qu'il voulût faire mettre à la torture l'esclave qui avait illégalement saisi ses marchandises, soit qu'il ne connût pas son nom, le demandeur était obligé d'agir préalablement *ad exhibendum*. Or, l'*actio ad exhibendum* ne pouvant être utilement intentée que contre celui qui possède ou qui s'est mis par dol dans l'impossibilité d'exhiber, le publicain échappait à toute condamnation lorsqu'il avait sans dol vendu ou affranchi l'esclave coupable, ou lorsque celui-ci avait pris la fuite [2].

(1) Loi 12, § 2, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 5, Cod. Just., III, 42.

C'est pour remédier à ces conséquences des actions du droit commun que, par une disposition de l'édit dont Ulpien rapporte le texte, le préteur créa une action spéciale contre les publicains : *Quod publicanus ejus publici nomine vi ademerit quodve familia publicanorum, si id restitutum non erit, in duplum aut, si post annum agetur, in simplum judicium dabo. Item si damnum injuria furtumve factum esse dicetur judicium dabo. Si id ad quos ea res pertinebit non exhibebitur, in dominos sine noxæ deditione judicium dabo* [1].

« On s'est demandé, dit M. Jousserandot, pourquoi un édit particulier destiné à réprimer les dommages, les vols simples, les vols accompagnés de violence, dont les publicains ou leurs esclaves se rendaient coupables, lorsque le préteur a pourvu à la répression de ces délits d'une manière générale.

« Il est d'autant plus difficile de justifier pour ce cas particulier une loi d'exception, qu'Ulpien qui pose la question et dit que le préteur a eu pour but de réprimer l'audace et l'impudence des publicains, reconnaît que la peine portée par l'édit est plus douce, puisque l'action n'est donnée qu'au double, tandis qu'elle est donnée au quadruple pour les mêmes délits commis par d'autres personnes. De plus le publicain a la faculté de restituer ce qui a été enlevé, et cette restitution met à néant non seulement l'action résultant de l'édit mais l'action pénale. Cette conséquence a paru tellement étrange

(1) Loi 1 princ., XXXIX, 4.

aux commentateurs qu'ils se sont demandé si, au lieu d'avoir recours à cet édit, on ne pourrait pas user des voies ordinaires ; et Pomponius avait répondu affirmativement ; car, dit Ulpien, il est absurde de penser qu'on ait voulu rendre la situation des publicains meilleure que celle des autres coupables. Dès lors n'y a-t-il pas contradiction entre cette déclaration d'intentions sévères et l'indulgence relative dont use l'édit. Il y a là évidemment une lacune que, dans l'état de nos sources, il est impossible de combler. »[1]

Nous sommes loin de partager l'opinion de M. Jousserandot qui ne voit que contradictions dans le titre *de publicanis et vectigalibus*. Il est facile, du reste, de combler la lacune qu'il signale, en comparant avec le droit commun les règles spéciales à l'édit contre les publicains ; car il résultera de cette comparaison que, si cet édit prononce une peine moins sévère que celles auxquelles donnent lieu les actions *vi bonorum raptorum*, *furti manifesti* et *legis Aquiliæ*, il a pour effet de permettre aux personnes lésées par les esclaves ou les hommes libres attachés à la perception d'un impôt mis en ferme, d'obtenir réparation des fermiers alors que les actions du droit commun ne leur en donnent pas le moyen.

Pour mettre ce point en lumière, nous allons analyser le fragment de l'édit rapporté par Ulpien et rechercher, dans le commentaire de ce jurisconsulte, les effets de l'*actio adversus publicanos* qui dérogent au droit commun.

(1) Jousserandot, l'*Edit perpétuel*, tome II, page 235.

Le préteur commence par définir le délit, *quod publicanus ejus publici nomine vi ademerit, quodve familia publicanorum;* ces paroles visent bien la saisie injustement pratiquée par les publicains ou leurs agents, délit qui, en droit commun, donnerait ouverture à l'*actio vi bonorum raptorum*. Puis, il indique la condition d'exercice de cette action, *si id restitutum non erit*, et fixe la quotité de la peine au double ou au simple du *id quod interest,* suivant que l'action est intentée pendant ou après le délai d'un an.

Il ajoute dans une seconde phrase qu'il donnera une action dans les mêmes conditions, c'est à dire, *si id restitutum non erit, in duplum aut, si post annum agetur, in simplum*, lorsque le demandeur prétendra avoir été victime du *damnum legis Aquiliæ* ou d'un vol [1].

(1) Sur ce point, notre opinion diffère absolument de celle de Rudorff, que suit, d'ailleurs, M. Jousserandot. Ces auteurs pensent qu'une action différente correspond à chacune des deux phrases que nous venons d'analyser.

A la première correspondrait l'*actio adversus publicanos* proprement dite, dont la formule serait la suivante :

J. e. si Paret N^{um} N^{um} *publicanum (illius publicani socium) ejus publici q. d. a.* A^o A^o *illam rem in hoc anno vi ademisse neque eam rem* A^o A^o *restitutam esse, quanti ea res est, tantam pecuniam duplum* N^{um} N^{um} A^o A^o *c. s. n. p. a.*

Nous n'avons aucune objection à faire contre la rédaction de cette formule, si ce n'est que l'*intentio* doit comporter certaines modifications et l'adjonction de la condition : « *Neque eos ad quos ea res pertinet exhibitos esse* » lorsque le délit a été commis par un esclave.

A la seconde phrase de l'édit, correspondrait une action *De furto a familia publicanorum*, qui serait une simple variante de l'*actio legis Aquiliæ* ou de l'*actio furti*. Cette action, dont nous reprodui-

Après avoir fait connaître les différents cas dans lesquels il donnera l'action qu'il vient de créer, le préteur revient à une règle relative au mode d'exercice de cette action et il déclare que, lorsque le délit aura été commis par des esclaves et que ceux-ci n'auront pas été exhibés, il refusera au maître le bénéfice de l'abandon noxal.

C'est dans cette obligation d'exhiber et dans l'étendue donnée, pour le cas particulier, au mot *familia*

sons ci-après la formule, proposée par Rudorff, entraînerait, suivant le cas, la condamnation au double ou au quadruple.

J. c. Si paret familiam Ni Ni Ao Ao furtum (damnum injuria) fecisse rei d. q. a. neque eos ad quos ea res pertinet exhibitos esse, quanti ea res est, tantæ pecuniæ, judex Num Num Ao Ao in duplum (quadruplum) c. s. n. p. a.

Une telle action aurait certainement été très utile aux personnes lésées par les publicains ; mais il suffit de lire le commentaire d'Ulpien (loi 1, § 3 et 4, *hoc. tit.*) pour se convaincre qu'elle n'a jamais existé.

Si l'édit avait donné une action permettant d'obtenir une réparation au quadruple, en cas de vol commis par les esclaves des publicains, Ulpien aurait-il dit : « Quod quidem edictum in aliqua parte mitius est, quippe cum in duplum datur, cum vi bonorum raptorum in quadruplum sit et furti manifesti æque in quadruplum ? » Et si le préteur avait créé, à côté de l'action *in duplum*, une action *de furto a familia publicanorum*, permettant d'obtenir, suivant le cas, une réparation au double ou au quadruple, avec l'adjonction de cette clause toute favorable au demandeur : *Neque eos ad quos ea res pertinet exhibitos esse* aurait-on pu se poser la question : « Si quis velit cum publicano non ex hoc edicto, sed ex generali vi bonorum raptorum, damni injuriæ vel furti agere, an possit ? »

Nous pensons donc que l'édit contre les publicains n'a créé qu'une action, mais une action pouvant être exercée, soit en cas de rapine ou saisie non fondée, soit en cas de vol, soit en cas de *damnum injuria datum*.

que réside le caractère tout exceptionnel de l'action contre les publicains.

Remarquons d'abord qu'ici le mot *publicain* n'est pas pris dans son sens vulgaire. Ce n'est pas le *portitor* qui visite les marchandises et fouille les voyageurs; mais le fermier public *qui publico fruitur* [1]; c'est le maître des *portitores*, maître dont la responsabilité sera beaucoup plus étendue que ne l'est en droit commun celle d'un propriétaire d'esclaves. Ulpien ajoute, d'ailleurs, que ce qu'il a dit des maîtres doit s'entendre des *socii vectigalis*, bien que ceux-ci ne soient pas les maîtres des esclaves de la société [2].

Dans l'édit que nous étudions, le mot *familia* désigne non seulement la réunion des esclaves des publicains, mais l'ensemble des agents qui sont préposés à la perception de l'impôt, esclaves de la société, esclaves étrangers ou hommes libres. A l'inverse, cette désignation ne s'étend pas aux esclaves appartenant aux fermiers, mais qui ne font pas partie du personnel chargé de l'exploitation de la ferme [3].

Quant à l'obligation d'exhiber écrite dans cet édit, elle donne au demandeur un droit bien plus étendu que celui qu'il puiserait dans l'*actio ad exhibendum*.

Le demandeur n'a qu'à désigner, dès le début de l'instance l'esclave ou les esclaves dont il désire obtenir l'exhibition. Il peut même exiger que, pour faci-

(1) Loi 1, § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.
(2) Loi 3, § 1, *eod. tit.*
(3) Loi 1, § 5 et loi 12, § 2, *eod. tit.*

liter la recherche du coupable, le maître les exhibe tous [1].

Le défendeur ne peut pas, comme dans l'*actio ad exhibendum* se soustraire aux conséquences de l'obligation d'exhiber en prouvant qu'il n'a plus l'esclave en sa posession. Qu'il puisse ou non l'exhiber, il sera considéré comme ne satisfaisant pas à son obligation s'il ne le représente pas [2]. Il y a contre lui une sorte de présomption de dol à laquelle il n'échappe que par la mort de l'esclave coupable [3]. Que celui-ci ait été vendu, affranchi ou qu'il ait pris la fuite, le maître n'en est pas moins responsable de son fait [4]. Car les publicains manquent à leurs devoirs en prenant à leur service une bande d'esclaves prêts à tous les crimes [5], et font preuve de mauvaise foi en employant sciemment dans leur exploitation des esclaves vagabonds [6]. Il résulte de cet édit que, sauf le cas où

(1) Loi 3, § 2, *eod. tit.*
(2) Loi 1, § 6, *eod. tit.*
(3) Loi 13, § 3, *eod. tit.*
(4) Loi 1, § 6 *in fine*, loi 13, § 2, *eod. tit.*
(5) Loi 3 princ., *eod. tit.*
(6) C'est également à l'obligation d'exhiber que se rattache un petit fragment de Gaïus qui se réduit à quelques mots et qui se trouve intercalé, sous forme de phrase incidente, entre la première et la troisième loi d'Ulpien. Nous ne le rencontrons cependant dans aucune citation des auteurs qui, à notre connaissance du moins, ont écrit sur l'*actio adversus publicanos* ; et, dans l'exposé qui précède, nous n'avons pas eu l'occasion de le citer, tandis que nous nous sommes appuyés sur tous les passages d'Ulpien qui le précèdent ou le suivent.

« Il n'est pas permis au maître, dit Gaïus, de défendre son esclave absent. » Nous ignorons si ce texte a été écrit à l'occasion d'une action intentée contre des publicains ; mais le XXI[e] livre de Gaïus

l'auteur du délit est un esclave décédé avant que l'action ait été intentée, les fermiers ne peuvent jamais échapper aux conséquences des exactions commises par leurs agents.

Si le coupable est un homme libre, le demandeur a une action au double contre les *socii vectigalis*, car, d'une part, l'homme libre attaché à l'exploitation d'un impôt mis en ferme fait partie de la *familia publicanorum* et, d'autre part, il ne peut être l'objet d'un abandon noxal.

ad edictum provinciale, traitant spécialement des délits commis avec violence (loi 5, XLI, 3, loi 5, XLVII, 8, lois 2 et 5, XLVII, 9, loi 41, L, 16) tout indique qu'il s'agit, dans le texte précité de l'*actio ad exhibendum*, dirigée contre le maître d'un esclave qui se serait rendu coupable de violences envers le demandeur. En effet, le maître poursuivi par l'*actio ad exhibendum* n'est pas admis à plaider sur le fond à moins qu'il ne soit à même d'établir, sans de longs débats, que le demandeur n'a aucun intérêt à obtenir l'exhibition (loi 3, § 13, X, 4). S'il n'exhibe pas, lorsqu'il est en mesure de le faire, il subit une condamnation qui doit fournir au demandeur tous les avantages qu'aurait procurés à celui-ci l'action directe.

En cette matière, la règle : *Nec liceat domino absentem defendere servum* se trouve donc tout naturellement applicable. Elle ne le serait pas au contraire, en cas d'exercice de l'*actio adversus publicanos*. Les maîtres ou les *socii vectigalis*, contre lesquels une action est donnée en raison des actes de leurs esclaves, alors même qu'ils sont, sans dol, dans l'impossibilité de les exhiber, doivent pouvoir se défendre sur le fonds; car, sans cela, les publicains seraient exposés à une condamnation certaine toutes les fois qu'une accusation, fondée ou non, serait portée contre un esclave qui ne serait pas en leur posssession.

Nous pensons donc que l'insertion du fragment précité de Gaïus, au milieu de textes d'Ulpien relatifs à l'action spéciale contre les publicains, est le résultat d'une erreur commise par les compilateurs byzantins dans une matière qui, en raison de la transformation du système des impôts, avait cessé d'être familière aux jurisconsultes.

Si c'est un esclave qui a pris la fuite après son crime ou qui, pour tout autre motif, n'est plus à la disposition des fermiers, ces derniers sont également tenus d'une action au double tandis qu'ils auraient échappé aux actions du droit commun.

Si l'auteur du délit est, au contraire, un esclave attaché d'une façon permanente à l'exploitation et ayant, par suite, une certaine valeur, les fermiers peuvent en faire l'abandon noxal et se soustraire ainsi à toute condamnation. Mais, dans ce dernier cas, il devait souvent arriver que les publicains préféraient subir la condamnation dont ils étaient menacés que de se défaire d'un esclave ayant l'expérience de ses fonctions et capable, dès lors, de leur rendre d'utiles services.

C'est alors que le demandeur avait intérêt à recourir à une action du droit commun entraînant une condamnation au quadruple.

En raison même de la personnalité que l'édit du préteur attribue à la *familia publicanorum*, il importe peu que le délit ait été commis par un ou par plusieurs esclaves. Le négociant lésé n'aura pas, à moins qu'il recourre au droit commun, autant d'actions qu'il y a d'esclaves coupables. Il aura, sous les conditions spéciales à cet édit, une action au double ou au simple suivant qu'elle sera intentée pendant ou après l'année du délit ; il sera donc, comme le fait remarquer Ulpien, dans la même situation que s'il avait été victime d'un délit commis par un homme libre au service des publicains [1].

(1) Loi 3, § 3, *eod. tit.*

Après avoir examiné les conditions d'exercice de l'*actio adversus publicanos*, il nous reste à en étudier la nature.

La clause *si id restitutum non erit*, une analogie apparente avec l'*actio ad exhibendum* et la différence qu'elle présente avec les actions délictuelles ordinaires, dans le cas où le délit a été commis par plusieurs esclaves, l'ont fait considérer par Cujas et, tout récemment par M. Ledru [1], comme appartenant à la catégorie des actions arbitraires; mais de Savigny lui restitue son véritable caractère d'action pénale : « on ne doit pas, dit-il, ranger parmi les actions arbitraires l'*actio adversus publicanos*, car si la restitution libérait de la *pœna dupli*, l'édit lui-même n'entendait par là qu'une restitution *ante judicium acceptum* (loi 5 eod. tit.), et dès lors il ne pouvait avoir lieu à un *arbitrium* avant le jugement [2]. »

Il est vrai qu'après avoir posé le principe que la peine doit être subie si la restitution n'a pas lieu *ante judicium acceptum*, Gaius ajoute *sed tamen absolvendus est etiam qui post acceptum judicium restituere paratus est*; mais il ne s'ensuit pas que, dans la pensée de ce jurisconsulte, l'action que nous étudions fût arbitraire, car, bien que l'école sabinienne dont il fut l'un des derniers représentants et dont Justinien adopta l'opinion sur ce point, ait posé la règle *omnia judicia absolutoria sunt*, il ne faudrait pas croire, comme le fait remarquer de Savigny « que, dans

(1) A. Ledru, *Des publicains et des sociétés vectigalium*, page 80.
(2) De Savigny, *Traité de droit romain*, trad. par Guenoux, tome V, page 142, note 12.

l'opinion des Sabiniens, toutes les actions fussent arbitraires. Eux aussi reconnaissaient que le signe distinctif des actions arbitraires était, dans une prestation déterminée. imposée au défendeur par l'*arbiter* avec menace, en cas de désobéissance de procéder au jugement[1] ».

On peut donc, sans hésiter, s'appuyer sur la première phrase du *principium* de la loi 5 pour décider que l'*actio adversus publicanos* n'est pas arbitraire.

Au point de vue de la classification des actions en actions *rei persequendæ gratia*, pénales et mixtes, l'*actio adversus publicanos* rentre dans la catégorie des actions mixtes puisqu'elle n'entraîne après l'année du délit que la condamnation au simple[2]. Elle offre, d'ailleurs, ce caractère commun avec la plupart des actions mixtes (exception faite bien entendu de l'*actio legis Aquiliæ*) qu'elle n'est pas donnée autant de fois qu'il y a de personnes coupables du délit. Elle ne s'éteint pas, il est vrai, par une seule poursuite, mais elle ne permet d'obtenir qu'une seule satisfaction[3].

(1) De Savigny, *op. cit.*, tome V, page 147.

(2) Loi 5, § 1, *eod. tit.*

(3) Loi 6, *eod. tit.* Il ne faut pas confondre l'hypothèse prévue par cette loi de Modestin avec celle du dernier § de la loi 3 d'Ulpien. Ce dernier texte prévoit le cas d'un délit commis par plusieurs esclaves appartenant à la même société vectigalienne ou au même fermier; Modestin suppose au contraire que la responsabilité du fait incombe à plusieurs personnes contre lesquelles compète l'action spéciale, c'est-à-dire à plusieurs fermiers, hypothèse qui ne peut se présenter que dans le cas où plusieurs citoyens, ne formant pas entre eux une société vectigalienne, ont été déclarés adjudicataires d'un impôt.

Les textes que nous venons d'analyser suffisent à faire connaître l'*actio adversus publicanos*. On pourrait donc, si l'on s'en tenait absolument à l'étude de cette action, s'abstenir de citer le § 5 de la loi 9 de *publicanis et vectigalibus*. C'est ce qu'ont fait Baudi di Vesme [1] et M. Vigié. D'autres auteurs se sont bornés à rappeler les dispositions de ce passage de Paul sans chercher à les concilier avec les autres textes du même titre [2]. Enfin, M. Jousserandot a déclaré que le texte dont il s'agit était en contradiction avec l'édit analysé par Ulpien, et que Paul ne pouvait, dès lors, avoir eu en vue que l'*actio vi bonorum raptorum*.

Sans oser prétendre, comme Justinien, qu'il n'existe aucune contradiction dans le *Digeste*, nous pensons qu'il faut se défendre contre la tendance qu'ont certains auteurs à déclarer qu'il y a antinomie entre deux textes, dès qu'ils éprouvent de la difficulté à les concilier.

Pour qu'il puisse y avoir contradiction entre deux dispositions pénales, il faut qu'elles traitent absolument du même délit. Or, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'*actio adversus publicanos* a surtout en vue la répression des saisies illégales, et des vols commis sur les marchandises déclarées par les voyageurs. C'est à ces actes que font allusion les textes relatifs à l'édit que nous venons d'étudier. Le

(1) Baudi de Vesmes, *Des impositions de la Gaule dans les derniers temps de l'Empire romain*, extrait de la *Revue historique du droit français et étranger*, année 1861.

(2) Humbert, *op. cit.*, page 116; Naquet, *Des impôts indirects chez s Romains*, page 160 ; Cagnat, *op. cit.*, page 135.

fragment de Paul que l'on oppose à ces textes suppose, au contraire, que par habileté ou par violence, les publicains se sont fait payer par les redevables plus qu'il ne leur était dû.

Il y a certainement une grande analogie entre ce procédé et celui qui consistait à saisir, sous prétexte de contravention, une marchandise exactement déclarée. Aussi pensons-nous que la jurisprudence a étendu à ce genre d'exactions les peines portées par l'édit contre les publicains, c'est à dire la condamnation au double dans l'année du délit et au simple après cette année : *Quod illicite publice privatimque exactum est, cum altero tanto passis injuriam exsolvitur* [1]. Mais lorsque les *portitores* avaient eu recours à des violences pour se faire payer plus qu'il ne leur était dù, une action spéciale était ouverte au voyageur lésé. C'était l'*actio de Calumnia* [2], action mixte qui comprenait dans la condamnation au quadruple la réparation du préjudice causé [3]. Cette action ressemblait non seulement sous ce rapport à l'*actio adversus publicanos*, mais, comme cette dernière, elle se réduisait au simple quand elle était exercée après l'année du délit [4].

Ce caractère commun à toutes les actions pénales prétoriennes [5] explique d'ailleurs pourquoi Paul n'a pas ajouté au premier membre de sa phrase qui est

(1) Loi 9, § 5, *eod. tit.* et loi 2, Cod. Just., II, 11.
(2) Loi 7, § 2, III, 6.
(3) Loi 5, § 1, III, 6.
(4) Loi 1 princ., *eod. tit.*
(5) Loi 35 princ., XLIV, 7.

relatif à l'*actio adversus publicanos* la restriction *si post annum agetur in simplum judicium datur*. Ces rappels aux règles générales se trouvent dans le texte des édits où les Romains avaient l'usage de ne pas s'épargner les répétitions ; mais on ne les rencontre pas dans les commentaires des jurisconsultes. Ulpien, par exemple, se dispense de rappeler, lorsqu'il compare les actions *adversus publicanos*, et *vi bonorum raptorum*, qu'elles se réduisent au simple après une année utile.

Loin de contredire les autres textes du titre *de publicanis et vectigalibus*, le fragment de Paul, que nous venons d'analyser, ne fait donc qu'en confirmer les dispositions.

Si le publicain coupable mourait avant la *litis contestatio*, l'action n'était donnée contre ses héritiers que dans la limite de leur enrichissement [1]. Ce n'était là, d'ailleurs, que l'application d'une règle commune à toutes les actions pénales et mixtes.

La loi 9 que nous venons d'étudier est la plus ancienne de celles qui font mention d'une peine publique édictée contre les publicains qui se seraient rendus coupables d'exactions. Cette peine est prononcée *extra ordinem* et sa fixation dut être, à l'origine, laissée à l'appréciation du juge. C'est, du reste, ce qui résulte de deux lois qui datent du début du règne de Constantin, et par lesquelles ce prince prescrit de punir les exacteurs avec une juste sévérité [2].

(1) Loi 4 princ., XXXIX, 4.
(2) Loi I, Cod. Théod., VIII, 10 et loi 1, Cod. Théod., XI, 7.

Ces mesures furent impuissantes à modifier un état de choses qui était inhérent au système d'administration des Romains. Aussi le même prince ordonna-t-il que la peine de mort fût prononcée contre les publicains qui auraient exigé des provinciaux des droits supérieurs à ceux inscrits dans le cahier des charges de la location [1].

Les empereurs Arcadius et Honorius renouvelèrent les mêmes prescriptions [2]. Mais cette sévérité excessive, qui ne mit d'ailleurs pas fin aux exactions des collecteurs d'impôts, ne se retrouve plus dans la législation de Justinien. Une loi attribuée à Constantin et dont le texte a vraisemblablement été interpolé, punit simplement les mêmes crimes de l'exil perpétuel [3].

Il ne faut pas confondre avec les dispositions que nous venons d'étudier et qui visent spécialement les exactions commises par les agents des publicains certaines lois ou sénatus-consultes destinés à réprimer les prévarications des magistrats. C'est dans ce dernier ordre d'idées seulement que nous citerons un S.-C. qui menace des peines de la loi *Julia de ambitu*, c'est à dire de l'infamie et d'une amende de cent *aurei*, quiconque aura créé de nouveaux impôts [4], et le texte

(1) Loi 1, Cod. Théod., IV, 12. (Cette constitution se retrouve au code de Justinien (loi 4, IV, 61), mais elle a été mutilée par les compilateurs).

(2) Lois 1 et 2, Cod. Théod., XI, 8, et loi unique, Cod. Just., X, 20.

(3) Loi 4, Cod. Just., IV, 62.

(4) Loi unique, *Dig.*, XLVIII, 14.

qui punit de l'interdiction de l'eau et du feu, comme ayant contrevenu à la loi *Julia de vi publica*, ceux qui auront perçu ou fait percevoir ces nouveaux impôts[1].

(1) Lois 12 et 10, § 2, *Dig.*, XLVIII, 6.

CHAPITRE XI

DES MAGISTRATS COMPÉTENTS

DANS LES PROCÈS QUI S'ÉLEVAIENT ENTRE REDEVABLES ET PUBLICAINS

Avant d'entrer dans l'examen de cette question, il convient de rappeler que les contestations susceptibles de s'élever entre les redevables et les publicains pouvaient se ramener aux trois types suivants : 1° contravention à la *lex censoria ;* 2° saisie non fondée d'une marchandise déclarée ; 3° désaccord entre un voyageur et les agents des publicains sur la valeur à attribuer à une marchandise passible d'une taxe *ad valorem.*

Dans le premier cas, si la fraude n'échappait pas aux *portitores*, la marchandise non déclarée ou inexactement déclarée était saisie ; et nous avons vu que cette saisie avait pour effet de transporter immédiatement la propriété de la marchandise qui en était l'objet, du fraudeur aux publicains. L'affaire se réglait donc d'une façon extrajudiciaire.

D'un autre côté, lorsque la saisie n'avait pu être pratiquée au moment de l'importation ou de l'exportation et que plus tard la fraude était découverte, les

publicains pouvaient, en vertu du principe posé par Ulpien dans la loi 14 *de vectigalibus et commissis*, se dire propriétaires de la marchandise non déclarée et la réclamer par la voie de la *rei vindicatio*, action qui s'exerçait devant les tribunaux de droit commun.

2° Lorsqu'un voyageur se plaignait d'avoir été volé ou dépouillé, sous prétexte de contravention, des objets qu'il transportait, c'était par les actions *furti*, *vi bonorum raptorum*, *legis Aquiliæ* et plus tard par l'action spéciale *adversus publicanos* qu'il réclamait une réparation. Or, il suffit de jeter un coup d'œil sur le titre du *Digeste* qui nous occupe pour reconnaître que ces actions étaient portées, à Rome, devant le préteur et, en province, devant le *præses provinciæ* et jugées suivant les règles de la procédure formulaire.

Néron avait, il est vrai, prescrit aux magistrats de statuer *extra ordinem* sur les plaintes portées contre les publicains[1]; mais, comme le fait remarquer M. Cagnat[2], l'ordonnance de ce prince ne resta vraisemblablement pas longtemps en vigueur, puisque, à l'époque d'Ulpien, le préteur délivrait aux plaignants des formules et les renvoyait devant des juges.

Il est presque inutile d'ajouter que, sous le Bas-Empire, ces causes furent, comme toutes les autres, soumises à la procédure extraordinaire.

3° La question de savoir comment se vidaient les contestations relatives à la valeur des marchandises

(1) Tacite, *Annales*, XIII, 51 : « Ergo edixit princeps ut... Romæ prætor, per provincias qui pro prætore aut consule essent, jura adversus publicanos extraordinem redderent. »

(2) Cagnat, *op. cit.*, page 135, note 1.

déclarées est beaucoup plus délicate que les précédentes.

Il appartenait certainement aux publicains d'assigner aux marchandises une valeur destinée à servir de base à la perception des droits [1] ; mais on ne saurait admettre que dans une législation où l'on retrouve maintes traces du désir de réprimer les exactions des fermiers publics, les évaluations faites par les agents de ces fermiers fussent nécessairement prises comme base des perceptions à effectuer. Les redevables devaient donc pouvoir contester l'exactitude de ces évaluations, s'ils n'arrivaient pas à tomber d'accord avec les publicains sur la valeur à attribuer aux marchandises pour lesquelles le *portorium* était dû. C'est d'ailleurs ce qui se passait en matière de *vicesima hereditatis* si la restitution du testament de *Dasumius* faite par Ch. Giraud est exacte [2].

Ce principe admis, il reste à déterminer devant quels magistrats étaient portées les contestations de cette nature.

A partir du IIe siècle, époque à laquelle remonte la création des procurateurs spéciaux chargés de surveiller les fermiers publics [3], il n'est pas douteux qu'elles

(1) Quint., *Declam.*, 340 : « Videtur mangoni puer pretiosus, timuit ne magno æstimaretur. »

(2) *Testamentum Dasumii*, § 12 : « Quisquis mihi heres heredesve erit eruntve, eum eosque rogo fideique ejus eorumque committo, ut quæcumque hoc testamento cuiquam dedi legavi, ea vicesimis omnibus modis liberent, ita ut eas aut solvant judiciave suscipiant eo nomine. » Les mots : « judiciave suscipiant » ne sont pas dans le texte qui nous est parvenu.

(3) Cagnat, *op. cit.*, pages 90 et suiv.

aient été du ressort de ces magistrats. Cette solution est d'accord avec la règle suivant laquelle les magistrats ou fonctionnaires étaient investis du pouvoir judiciaire dans la sphère de leurs attributions administratives[1]; elle s'appuie sur un rescrit des empereurs Sévère et Antonin, qui confie aux procurateurs le soin de faire procéder à l'estimation des esclaves tombés *in commissum* lorsque leur maître a un intérêt sérieux à les conserver et offre d'en payer la valeur[2]. Enfin, elle est confirmée par une inscription trouvée, il y a quatre ans, à Makteur (Tunisie), par M. Letaille et dans laquelle se trouve mentionné un *procurator Augusti inter mancipes quadragesimæ Galliarium et negotiantes*[3].

(1) Accarias, *Précis de droit romain,* tome II, n° 734.

(2) Loi 16 princ. et § 1, *Dig.*, XXXIX, 4.

(3) Cette inscription a été publiée et expliquée par M. Héron de Villefosse dans le *Bulletin épigraphique* de 1884.

Elle a été gravée sur un monument élevé en l'honneur d'un personnage de l'ordre équestre qui, après avoir été tribun militaire, est entré dans la carrière des procuratelles.

C·SEXIO·C·F·PAPIR*ia*
MARTIALI TRIB·MIL LEGIONIS *iii*
SCYTHICAE·PROC·AVG·AB·ACTIS VRBIS *proc*
AVG·INTER·MANCIP XL GALLIARVM ET N*e*
(*sic*) GOTIANTIS PROC·MACEDONIAE

La seconde fonction exercée par C. Sextus Martialis est celle qui nous intéresse plus particulièrement. « Malheureusement, dit M. Héron de Villefosse, une cassure de la pierre ou un défaut de l'estampage à la fin de la ligne 3, ne permet pas de lire le titre exact. Ce titre était indiqué par une abréviation de trois ou quatre lettres au plus. Cette remarque, jointe à la présence du mot AVG qui suiti fait songer à remplir la lacune par l'abréviation *proc.* »

L'exactitude de cette restitution ne peut être mise en doute si,

Mais, pour la période qui a précédé la création de ces procurateurs spéciaux, on en est absolument réduit aux conjectures.

L'autorité que Cicéron reconnaît aux questeurs dans les affaires qui intéressent les sociétés de publicains et le soin qu'il prend de recommander les fermiers de Bithynie à son ami Crispus, alors questeur dans cette province[1], permettent de supposer que ces affaires ressortissaient, en province, à la juridiction du questeur et, à Rome, à celle des Édiles[2].

Rien ne fait supposer, du reste, que cette compétence spéciale ait exclu celle des magistrats municipaux dans la limite de leurs attributions.

Lorsqu'au Bas-Empire, les impôts de douane furent sur quelques points perçus par des agents du fisc, la connaissance de tous les procès qui pouvaient s'élever au sujet de leur perception fut confiée, comme celle des autres causes fiscales, aux *Rationales summarum*[3].

l'on tient compte des autres fonctions exercées par C. Sextius Martialis et surtout si l'on rapproche l'inscription relative à ce personnage du texte de Marcien que nous avons cité plus haut.

(1) Cicéron, *Ad fam.* XIII, 9 : « Quæ quum ita sint, in majorem modum a te peto Cn. Pupium, qui est in operis ejus societatis, omnibus tuis officiis atque omni liberalitate tuare curesque, ut ejus operæ, quod tibi facile factu est, quam gratissimæ sint socii, remque et utilitatem sociorum — cujus rei quantam potestatem quæstor habeat, non sum ignarus — per te quam maxime defensam et actam velis. »

(2) Gaïus, I, 6.

(3) Loi, 5, Cod. Just., III, 26.

Des auteurs éminents ont pensé que les contestations qui s'élevaient entre les contribuables et les publicains, notamment en matière de *commissum*, étaient jugées par les magistrats à qui apparte-

Le plus souvent, du reste, les contestations entre les publicains et les redevables se terminaient à l'amiable. Le fait est certain pour la *vicesima hereditatis*[1]; et en présence de l'analogie qui existait entre les différents impôts compris sous la dénomination générale de *vectigalia*, on peut admettre, sans hésitation, qu'il en était de même en matière de *Porto ria*.

Mais il faudrait se faire une bien fausse idée des traitants auquels Rome abandonnait ses provinces pour croire que, comme nos receveurs des douanes, ils accordaient, sous forme de transaction, de véritables remises d'amendes. Les transactions devaient donc porter, soit, comme dans le cas prévu par le testament de Dasumius, sur le chiffre des droits à percevoir, soit, en matière de contraventions, sur les suites d'une affaire dans laquelle les publicains n'étaient pas sûrs de leurs droits ou de la complaisance de leurs juges. Il est même probable qu'ils arrivaient quelquefois, soit par ruse, soit par violence, à faire transiger les voyageurs sur les conséquences de contraventions purement imaginaires. C'est, du moins, ce qui semble résulter du passage suivant de Cicéron : « *Statuit* [*Gabinius*] *ab initio et in eo perseveravit, jus*

nait la connaissance des procès dans lesquels le fisc était intéressé.

Nous nous bornerons à faire remarquer que ces mêmes auteurs attribuent au fisc la propriété des objets tombés *in commissum*, opinion que nous avons essayé de réfuter au chapitre précédent.

(1) *Testamentum Dasumii*, § 12 : « Ut... [quisquis mihi heres heredesve erit eruntve] vicesimæ nomine cum publicano, qui id vectigal conductum habebit, aut paciscantur aut decidant aut in arbitrium compromittant. »

publicano non dicere; pactiones sine ulla injuria factas rescidit[1] ». Le grand orateur, dont on connaît les sympathies pour les publicains, accuse Gabinius d'avoir annulé des pactes régulièrement conclus entre ses clients et des contribuables. Nous ne pouvons savoir si le reproche de Cicéron est fondé; mais il nous suffira de retenir que les publicains avaient été accusés devant le tribunal du procousul d'avoir eu recours à des manœuvres frauduleuses pour amener des particuliers à entrer en arrangement avec eux.

Lorsque l'impôt, au lieu d'être affermé, était perçu par des fonctionnaires impériaux, c'était au *procurator* qu'appartenait le soin de transiger avec les contribuables; mais ce magistrat devait toujours au préalable consulter l'empereur[2].

(1) Cicéron, *De Prov. cons.*, V.
(2) Loi 13, *Dig.*, II, 15.

CHAPITRE XII

PÉAGES ET DOUANES LOCALES

Chez les anciens, les douanes ont toujours eu le caractère de péages. On ne se préoccupait pas, comme de nos jours, de taxer à un droit absolument uniforme les marchandises de même espèce entrant dans un pays ou en sortant. On percevait l'impôt là où la perception en était facile, sans se demander si les marchandises suivant telle ou telle route pouvaient être frappées deux fois de la même taxe, tandis que celles qui en suivaient une autre n'y étaient assujetties qu'une fois. Là où il y avait du commerce on établissait des postes de *Portorium*. C'est ce que prouve l'existence d'une *statio XL Galliarum* à *Cularo* (Grenoble), qui se trouvait situé sur la route de Milan à Vienne, eu arrière du poste de *fines cottii*[1].

En général les droits se percevaient dans chaque région d'après le même tarif et les mêmes règles. Mais les textes prouvent qu'il n'en était pas toujours ainsi. Dans certains cas, par exemple, les personnes et les objets hors du commerce étaient soumis à l'im-

(1) Cagnat, *op. cit.*, pages 63 et suiv.

pôt[1], tandis que les *portoria* étaient, en principe, des impôts sur le commerce.

D'un autre côté, on ne cherchait pas à entourer chaque province d'un cordon de douane destiné à assurer sur toutes les frontières le paiement des mêmes droits d'importation ou d'exportation.

Ce régime égalitaire existait, sans doute, dans les provinces dont le territoire des frontières ou des côtes était exclusivement composé de cités stipendiaires; mais lorsque, comme en Sicile, par exemple, une partie des ports de la province appartenait à des cités libres ou fédérées[2], le taux du *portorium* devait évidemment varier suivant les localités. Car, aussi longtemps qu'elles conservaient leur liberté, les cités libres ou fédérées, avaient le droit de percevoir, sur leur territoire, les impôts qu'elles jugeaient à propos d'instituer. Ce droit des cités libres ou fédérées, en matière fiscale, n'était limité que par les privilèges stipulés en faveur de telle ou telle classe de personnes par les traités qui les liaient à Rome ou les lois qui leur accordaient la liberté.

Ainsi le sénatus-consulte par lequel le consul Æmilius fit décider que les habitants d'Ambracie, dont la plainte servait ses rancunes et ses projets, recouvreraient leur liberté et l'usage de leurs lois et pourraient percevoir sur leur territoire et leurs côtes, tous les

(1) Lois 21 princ., *Dig.*, XXIV, 1, et 37, *Dig.*, XI, 7.

(2) Cicéron, 2e act., *In Verrem*, III, 6 : « Fœderatæ civitates duæ sunt, quarum decumæ venire non soleant, Mamertina et Taurominitana. Quinque præterea sine fœdere immunes civitates ac liberæ, Centuripina, Halesina, Segestana, Halicyensis, Panormitana. »

droits de douane qu'il leur conviendrait d'établir, contenait cette importante restriction : « *dum eorum immunes Romani ac socii latini nominis essent*[1] ».

La cité de *Termessus major*, en Pisidie, qui, loin d'avoir été traitée en ennemie comme Ambracie, avait secondé les Romains dans la guerre contre Mithridate fut plus favorisée.

Aucune catégorie de voyageurs ou de commerçants n'échappait au paiement des *Portoria* qu'elle était autorisée à percevoir. Le seul privilège qui fut réservé par la loi municipale de cette ville concernait les tributs en nature perçus par les publicains romains dans d'autres contrées et qui devaient, pour arriver à leur destination, emprunter le territoire de *Termessus major*[2].

Bien d'autres cités tiraient leurs principales ressources de droits de douane ou de péage que leurs magistrats affermaient à des publicains comme les censeurs à Rome affermaient les revenus de la République.

Les tables de Malaga ne laissent aucun doute à cet égard[3]; mais l'inscription de Palmyre récemment découverte par le prince Abamelek Lazarew, restituée

(1) Tite-Live, XXXVIII, 44.

(2) *Lex Antonia de Termessibus*, § 7 : « Quam legem portorieis terrestribus maritumeisque Termenses majores Pisidæ Capiundeis intra suos fineis deixserint, ea lex ieis portorieis capiundeis esto, dum neiquid portori ab ieis capiatur, quei publica populi romani vectigalia redempta habebunt. Quos per eorum fineis publicanei ex eo vectigali transportabunt fructus, eorum portorium Termenses majores Pisidæ ne petunto neve capiunto. »

(3) *Lex Malacitana*, cap. LXIII et LXIV.

et traduite par M. de Vogüé, nous fait connaître, dans ses détails, le tarif d'une de ces douanes municipales.

« L'inscription est gravée sur une pierre d'environ 2 mètres de hauteur sur 5 mètres de longueur; elle est divisée en quatre panneaux entourés chacun d'un encadrement. Le premier et le dernier ont 1m,32 de hauteur sur 1m,02 de largeur, le deuxième et le troisième ont 1m,74 de haut sur 1m,34 de large. Le premier renferme un texte bilingue, le deuxième un texte araméen en trois colonnes et le quatrième un texte grec également en trois colonnes [1]. »

Nous reproduisons ci-dessous, d'après la traduction de M. de Vogüé les parties de cette loi qui sont relatives aux *portoria* :

Première colonne [2].

§ 1er. — De ceux qui introduisent les esclaves mâles amenés à Tadmor ou sur son territoire le fermier percevra pour chaque individu vingt-deux deniers.

§ 2. — De l'esclave qui sera exporté, vingt-deux deniers.

§ 5. — Le fermier lui-même percevra un droit sur toute charge de chameau qui sera apportée : à l'entrée à Tadmor il percevra, pour chaque chameau, trois deniers et à la sortie pour chaque charge de chameau trois deniers.

(1) *Journal asiatique*, février-mars 1883 : « Inscriptions Palmyreniennes inédites, par M. le marquis de Vogué.

(2) Traduction du texte araméen.

§ 6. — Pour chaque charge d'âne il percevra à l'entrée et à la sortie, un denier.

§ 7. — Laine teinte en pourpre. Pour chaque toison, à l'entrée trois deniers et à la sortie trois deniers.

§ 8. — Par charge de chameau d'huile aromatique importée dans des alabastrons, vingt-cinq deniers.

§ 9. — Et pour ce qui sera exporté de cette huile... sur chameau, par charge, treize deniers.

§ 10. — Par charge de chameau d'huile aromatique dans des outres de peau de chèvre, à l'entrée treize deniers et à la sortie treize deniers.

§ 11. — Par charge d'âne d'huile aromatique dans des alabastrons, à l'entrée sept deniers et à la sortie sept deniers.

§ 12. — Par charge d'âne d'huile aromatique qui est importée dans des outres de peau de chèvre, à l'entrée quatre deniers et à la sortie quatre deniers.

§ 13. — Par charge d'huile d'olive, dans quatre outres de peau de chèvre, portées sur chameau, à l'entrée dix deniers et à la sortie dix deniers.

§ 14. — Par charge d'huile d'olive dans deux outres de peau de chèvre, portées sur chameau à l'entrée (?) deniers et à la sortie (?) deniers.

§ 15. — Par charge d'huile d'olive portée par âne, à l'entrée sept deniers et à la sortie sept deniers.

§ 16. — Par charge de graisse dans quatre outres de peau de chèvre portées par chameau, à l'entrée treize deniers et à la sortie treize deniers.

§ 17. — Par charge de graisse dans deux outres de

peau de chèvre portées par chameau, à l'entrée sept deniers et à la sortie sept deniers.

§ 18. — Par charge de graisse portée par âne, à l'entrée trois deniers et à la sortie trois deniers.

§ 19. — Par charge de salaison, charge de chameau à l'entrée dix deniers et celui qui en exportera donnera, par charge de chameau, (?) deniers.

§ 20. — Pour les salaisons portées par âne, le fermier percevra à l'entrée et à la sortie trois deniers.

Deuxième colonne.

§ 30. — Des négociants en cuir, pour l'entrée et pour la vente, deux as.

§ 33. — Le fermier percevra pour tout chargement de vin, de blé, de paille et objets de même nature, par chaque charge de chameau, pour un voyage, un denier.

§ 34. Par chameau, lorsqu'il sera ramené vide, il percevra un denier.

Troisième colonne.

§ 52. — Les denrées alimentaires sont taxées suivant la loi à un denier par charge. J'ordonne que ce droit sera perçu lorsqu'elles seront importées de la frontière ou exportées.

§ 53. — Celui qui transportera dans la banlieue et rapportera de la banlieue ne paiera aucun droit, ainsi qu'il a été convenu.

§ 54. — Quant aux pommes de pin et autres objets

de même nature, il a été décidé que pour tout ce qu'un négociant étranger apportera pour le commerce le droit sera perçu comme sur une matière sèche, ainsi que cela se pratique dans les autres villes.

§ 55. — Les chameaux, soit chargés, soit à vide, qui seront amenés de l'autre côté de la frontière [1], paieront un denier par tête, selon la loi et selon que Corbulon, le puissant, l'a réglé dans la lettre qu'il a écrite à Barbarus.

Une note placée au bas du premier panneau (texte grec et araméen) pose en outre, la règle suivante : « Toute charge de charrette, de toute espèce quelconque, est taxée comme quatre charges de chameau. »

La comparaison de ce tarif avec les dispositions de la *lex censoria* qui nous sont parvenues nous suggère les remarques suivantes :

1° A Palmyre, comme sur le territoire provincial proprement dit, les *portoria* étaient affermés à des publicains.

2° Les impôts de douane perçus au profit du Trésor romain consistaient presque toujours en taxes *ad valorem* et la distinction entre les marchandises pas-

(1) Le texte mentionne plusieurs fois, dit M. de Vogüé, les frontières qu'il suffisait de franchir pour tomber sous l'application du tarif. Il s'agit évidemment des frontières du territoire de la ville et non de celles de l'empire romain. Trois fois le mot est suivi du suffixe possessif qui les caractérise : « Palmyre et ses frontiéres », deux fois le mot est au singulier et sans suffixe, mais le sens n'en est pas moins clair.

sibles de droits et celles qui en étaient exemptes, ne reposait le plus souvent que sur la coutume [1]. Le tarif que le Sénat de Palmyre avait promulgué, pour mettre fin aux discussions qui s'élevaient entre les marchands et les douaniers, n'édictait au contraire que des droits spécifiques et interdisait absolument la perception de toute taxe non inscrite sur ce tarif auquel la plus grande publicité avait d'ailleurs été donnée.

3° Les moyens de transports, *instrumenta itineris*, n'étaient pas, comme dans les *leges censoriæ* que nous connaissons, dispensés de toute redevance. Les chameaux non chargés, par exemple, étaient assujettis, mais à l'entrée seulement, à un droit d'un denier par tête, et cette taxe était indépendante de celle qui pouvait être due pour le chargement.

4° L'immunité de l'impôt était accordée, comme dans les édits des censeurs, aux objets que des particuliers importaient pour leur usage personnel. Les pommes de pin, notamment, ne payaient un droit d'entrée que lorsqu'elles étaient importées par des négociants étrangers.

5° Les impôts de douane votés par le Sénat de Palmyre ne consistaient pas, comme ceux que l'on rencontrait dans les provinces romaines, à Zraïa, par exemple, en simples taxes de transit. Ils se percevaient à l'entrée et à la sortie du territoire de la cité, laissant ainsi absolument libres les relations de la ville avec la campagne qui en dépendait.

6° Chaque catégorie de marchandises était tarifée

(1) Loi 4, § 2, *Dig.*, XXXIX, 4.

spécialement à l'importation et à l'exportation et, — c'est un fait qu'il convient de noter puisque nous n'en connaissons pas d'autres exemples, — le droit n'était pas toujours le même dans les deux cas. Une charge de chameau d'huile aromatique contenue dans des alabastrons payait, en effet, vingt-cinq deniers à l'importation et treize seulement à l'exportation. Les droits variaient aussi suivant les emballages dans lesquels étaient contenues les marchandises. Ainsi, à l'importation, l'huile aromatique était taxée à vingt-cinq deniers lorsqu'elle était renfermée dans des alabastrons et à treize seulement lorsqu'elle voyageait dans des outres de peau de chèvre. La différence entre treize et vingt-cinq deniers semble, dès lors, être de droit afférent aux vases d'albâtre dans lesquels étaient contenues les huiles aromatiques; et comme à la sortie, ces mêmes huiles étaient invariablement taxées à raison de treize deniers par charge de chameau, qu'elles fussent contenues dans des outres en peau de chèvre ou dans des vases, on pourrait en conclure que ces derniers objets étaient tarifés à l'entrée et exempts de droits à la sortie.

Cette solution indiquerait que la ville de Palmyre où l'on fabriquait très vraisemblablement des objets en albâtre [1] avait voulu protéger son industrie contre la concurrence de l'Inde, de la Carmanie et de l'Arabie. Nous n'hésiterions pas à la proposer si les textes sur lesquels elle s'appuie n'étaient en contradiction avec un autre texte du même tarif. Le § 11 dit

(1) Ed. Guillaume et E. Saglio, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, de Daremberg et Saglio, v° *Alabaster*.

en effet que l'on percevait « par charge d'âne d'huile aromatique, dans des alabastrons, à l'entrée sept deniers et à la sortie sept deniers ». Qu'il nous suffise de constater cette difficulté en attendant qu'une nouvelle lecture du marbre trouvé à Palmyre permette de la faire disparaître.

A l'époque de la République et du Haut-Empire, le produit des douanes locales était exclusivement affecté au budget des cités qui avaient été autorisées à les établir sur leur territoire. Mais sous l'influence des difficultés financières et de la centralisation excessive du Bas-Empire, les cités provinciales perdirent ce dernier élément de leur indépendance et durent subir le prélèvement des 2/3 de leurs revenus au profit du Trésor impérial[1].

Après les travaux de MM. Humbert[2], Naquet[3], Cagnat[4] et Vigié[5], la question de savoir s'il existait un octroi à Rome peut être considérée comme définitivement tranchée dans le sens de l'affirmative.

Ainsi que le constatent ces auteurs, Pline désigne, sous le nom de *portorium*, un impôt qui était perçu à Rome sur les légumes[6] et cet impôt n'était autre,

(1) Loi 13 princ., Cod. Just., IV, 61.

(2) *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, v° *Ansarium*.

(3) Naquet, *op. cit.*, page 74.

(4) Cagnat, *op. cit*, page 147 et suivantes.

(5) Vigié, *Douanes dans l'empire romain*, extrait... etc... tome VI pages 564 et suivantes.

(6) Pline, *Hist. nat.*, XIX, 19 : « Itaque Hercule nullum macelli vectigal majus fuit Romæ, clamore plebis incusantis apud omnes principes, donec remissum est portorium mercis hujus. »

très vraisemblablement, que l'*ansarium* dont fait mention une inscription trouvée près d'une porte de la ville [1].

(1) Orelli-Henzen : « *Inscriptionum latinarum amplissima collectio,* tio, n° 3348 : « Quidquid usuarium invehitur ansarium non debet. »

CONCLUSION

Nous croyons avoir démontré que les douanes n'ont jamais cessé d'exister chez les Romains; mais elles n'ont pas toujours tenu une place égale dans le système financier de ce peuple. C'est à l'époque où les droits n'étaient, en général, que du quarantième de la valeur des marchandises que les douanes étaient regardées comme une des principales sources de revenus du Trésor public. Il semble, au contraire, qu'au milieu de ses embarras financiers, le Bas-Empire ait peu compté sur le produit des impôts indirects. Les douanes avaient en effet cessé d'être productives. En élevant au huitième de la valeur des marchandises le taux d'un impôt sur le transit qui pouvait être perçu à la frontière de chaque province, et quelquefois sur des routes de l'intérieur, on avait consommé la ruine du commerce dans le monde romain.

Le IVe siècle avait vu disparaître ces grandes compagnies de marchands romains qui, grâce à leur activité, à leurs capitaux et peut-être aussi à la protection dont elles jouissaient, avaient presque acquis le monopole du commerce et de la banque dans les provinces. On avait dû organiser en une corporation jouissant de privilèges importants, notamment en ce

qui concerne les droits de douane, les armateurs qui entretenaient les navires affectés à l'approvisionnement des greniers publics de Rome et de Constantinople.

A partir du IIIe siècle, les *portoria* cessèrent d'être affermés dans certaines provinces; mais les abus du système de la ferme survécurent à ce système. Aux exactions des publicains succédèrent celles des fonctionnaires impériaux. La sévérité des constitutions impériales avait été aussi impuissante à réprimer les unes que l'édit du préteur avait été inefficace contre les autres.

Le mode de répression de la fraude n'a jamais varié. Les agents des fermiers ou des fonctionnaires chargés de la perception de l'impôt ont toujours eu le droit de s'emparer et de conserver, sans jugement, les marchandises que l'on cherchait à soustraire au paiement des droits. Le fait même de la fraude était considéré comme transférant aux fermiers ou à l'État la propriété des marchandises qui en étaient l'objet. Cette fiction a, selon nous, contribué, dans une large mesure, à faciliter les exactions auxquelles étaient naturellement enclins les agents si mal recrutés des sociétés de publicains.

Réduit à la situation de demandeur et obligé, par suite, de prouver qu'il n'avait commis aucune infraction au règlement du *portorium*, le marchand victime de ces exactions avait bien peu de chances d'obtenir satisfaction devant ses juges. De là, ces plaintes que Cicéron a reconnues fondées et les efforts inutilement tentés par les préteurs pour ne pas laisser

impunis les crimes de ces publicains dont « personne n'ignorait l'audace et la témérité [1] ».

Quant aux peines portées contre les fraudes qui avaient un caractère purement fiscal, elles n'ont jamais été très sévères. Toute marchandise pour laquelle on cherchait à éluder le paiement du *portorium* était confisquée au profit de l'État ou des fermiers, suivant que l'impôt était en régie ou en ferme. On ne risquait pas, de la sorte, de punir injustement le voiturier de bonne foi qui déclarait, sous une fausse dénomination, mais suivant les instructions de son commettant, les objets que ce dernier lui avait confiés. Limitée à la valeur des marchandises de fraude, la peine retombait tout entière sur le propriétaire de ces marchandises.

Ce système de pénalité, qui est incontestablement le plus équitable, fut appliqué en France jusqu'à l'époque où les douanes y reçurent une organisation d'ensemble. Mais les rédacteurs des ordonnances du XVIIe siècle, craignant que la confiscation ne fût pas une peine suffisante pour réprimer des fraudes auxquelles des tarifs très élevés constituaient un encouragement, y ajoutèrent des amendes fixes ou arbitraires. Les amendes arbitraires ont disparu depuis longtemps ; mais, dans bien des cas, des peines corporelles, auxquelles peut être soumis un voiturier de bonne foi, sont venues se joindre à la confiscation et à l'amende.

Depuis que l'impôt de douane a été mis en régie,

(1) Loi 12 princ., *Dig.*, XXXIX, 4.

les redevables n'ont plus eu à craindre les exactions des agents chargés de le percevoir; mais ils seraient toujours exposés à se voir jeter en prison pour une simple erreur le jour où l'État enlèverait à ses fonctionnaires le droit de faire remise des peines dont l'application ne serait ni équitable, ni nécessaire.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PORTORIUM

CHAPITRE II

DU POUVOIR COMPÉTENT POUR ÉTABLIR L'IMPÔT

CHAPITRE III

TAUX DU PORTORIUM

CHAPITRE IV

DES MARCHANDISES SOUMISES A L'IMPÔT

CHAPITRE V

CHAPITRE VI

MARCHANDISES EXEMPTES D'IMPÔT

CHAPITRE VII

PERSONNES EXEMPTES DU PORTORIUM

CHAPITRE VIII

MODE DE PERCEPTION DES PORTORIA

CHAPITRE IX

CHAPITRE X

DES FRAUDES ET DES CONTESTATIONS QUI S'ÉLEVAIENT ENTRE LES PUBLICAINS ET LES CONTRIBUABLES

Pages

CHAPITRE XI

CHAPITRE XII

PÉAGES ET DOUANES LOCALES

ANGERS, IMPRIMERIE BURDIN ET C[ie], RUE GARNIER, 4.

ANGERS, IMPRIMERIE BURDIN ET Cie, RUE GARNIER, 4.

